



**Financement de l'autonomie
gouvernementale :**

***La Première Nation
en position stratégique***

Préparé pour :
Affaires indiennes et du Nord Canada
et la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) :
Projet national de recherche sur la production de revenus

le 9 janvier 1997

**«Financement de l'autonomie gouvernementale :
La Première nation en position stratégique»**

Par :

Sixdion Inc.

Murray J. Dion

D^r Robert D. Hathaway
(membre de la Nation Cherokee de l'Oklahoma)

Calvin D. Helin
(membre de la Bande Lax Kw'alaams de la Nation Tsimshian)

Lewis C. Staats
(membre des Six-Nations de Grand River)

Sixdion Inc. est une entreprise appartenant majoritairement à des Autochtones et dirigée par ceux-ci, offrant des solutions informatisées aux entreprises ainsi que des services de planification stratégique et d'élaboration dans tout le Canada, au public et aux sociétés privées. Avec son siège social situé sur le territoire des Six-Nations près de Brantford, et ses bureaux à Ottawa et à Park Hill (Oklahoma), Sixdion fournit divers services innovateurs axés sur l'apport d'une «valeur stratégique». Sous la bannière du «Millennium Group», Sixdion fournit un ensemble unique de talents pour aider les collectivités autochtones et les organismes connexes à se préparer au prochain millénaire.

Note au lecteur :

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs, de leurs collègues ainsi que des représentants interviewés des Premières Nations, et ne reflètent pas nécessairement les opinions ni la position du gouvernement du Canada, ni de tout autre intervenant particulier. Ce document est présenté en vue de favoriser une nouvelle façon de voir la production de revenus, sous toutes réserves.

Sixdion Inc.

14, croissant Chickasaw
Kanata (Ontario), Canada
K2M 1M4
N° de téléphone :
(613) 591-7777
N° de télécopieur :
(613) 592-3570

**Bureau territorial des
Six-Nations**

42, Moccasin Trail,
C.P. 154
Ohsweken (Ontario),
Canada
N0A 1M0
N° de téléphone :
(519) 445-2045
N° de télécopieur :

(519) 445-0798

États-Unis

HG73 Box 919
Park Hill, Oklahoma, 74451
USA

N° de téléphone :
(918) 457-4986
N° de télécopieur :
(918) 456-8413

SOMMAIRE

Le financement de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, à l'aube du XXI^e siècle, présente un défi sidérant. Les obstacles internes et externes qui entravent le progrès des Premières nations sont immenses et causés par de nombreuses années de dépendance à l'égard du gouvernement fédéral, sous l'égide de la *Loi sur les Indiens*. Cette dernière est généralement considérée à la fois comme un obstacle (en raison de ses pouvoirs paternalistes) et comme un outil utile, car elle traite les collectivités des Premières nations comme une entité définissable avec laquelle le gouvernement du Canada doit travailler. Lorsqu'il s'agit de produire des revenus dans la collectivité pour financer l'autonomie gouvernementale, la Loi devient cependant un obstacle, en raison de l'article 89.

En toute bonne foi, les décideurs du gouvernement fédéral cherchent des moyens nouveaux pour que les Premières nations financent leurs propres gouvernements. Malheureusement, toutefois, la réalité est que les progrès seront limités dans ce domaine si l'on ne modifie pas radicalement les politiques.

C'est cette réalité qui forme le thème simple et fondamental du rapport ci-joint :

À moins que les gouvernements et les Premières nations n'apportent des changements majeurs pour créer une infrastructure de production de revenus, les initiatives génératrices de recettes sont, à toutes fins utiles, vouées à l'échec. Toutefois, dans un cadre propice, les possibilités sont infinies.

Les Premières nations et la Couronne doivent relever sans tarder le défi de l'autonomie gouvernementale et le présent document propose, dans ce but, la notion d'une «**Première nation en position stratégique**». Une Première nation en position stratégique posséderait les éléments d'une économie axée sur l'avenir :

- # un modèle de gouvernement efficace pour les Premières nations;
- # des systèmes financiers et administratifs efficaces;
- # une assiette fiscale viable;
- # une capacité de gérer et de croître à l'ère de l'information.

En plus d'établir une collectivité en «position stratégique», les Premières nations doivent comprendre la «production de revenus» dans le contexte de leur économie globale. Elles doivent trouver des moyens de produire des revenus pour leurs collectivités en optimisant les ressources disponibles. En outre, les chefs de file autochtones ont besoin d'outils pratiques pour faire entrer avec efficacité et efficacité leurs collectivités dans le nouveau millénaire. Il s'agit d'outils comme un ensemble «d'indicateurs économiques», permettant de décrire l'état des «comptes nationaux» des Premières nations, en quelque sorte. De plus, il leur faut des outils pour évaluer les économies locales. En se basant sur une analyse des données existantes, le présent rapport divise les Premières nations en quatre catégories permettant de les aider, ainsi que le MAINC, à comprendre concrètement la situation actuelle des collectivités individuelles :

- # la Première nation *établie*;
- # la Première nation *en développement*;
- # la Première nation *fragmentée*;
- # la Première nation *dépendante*.

Les Premières nations doivent chercher des moyens de produire des revenus pour financer leurs gouvernements. Il faut envisager à la fois des possibilités d'ordre fiscal et non fiscal, car les deux sources de financement sont essentielles à un gouvernement viable des Premières nations. Les propositions du présent document ne prétendent pas être une panacée, mais il s'agit de suggestions pouvant être examinées et appliquées selon les désirs et les besoins de l'une ou l'autre Première nation. Au moins, elles devraient susciter des idées et des perspectives créatives.

Des entrevues menées auprès d'une grande diversité de représentants des Premières nations ont permis de recueillir de nombreuses opinions confirmant que la production de revenus est et doit continuer à être envisagée en fonction de toutes les industries, sans limites de frontières et selon diverses relations commerciales. On a également souligné bon nombre des obstacles bien ou moins connus que doivent surmonter les Premières nations pour produire des revenus et enrichir leurs collectivités.

Les suggestions contenues dans le présent rapport offrent des perspectives nouvelles et innovatrices de productions de revenus, adaptées aux Premières nations. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, ces propositions supposent souvent l'existence préalable d'un système stable et accepté de gouvernement pour les Premières nations. En plus de la fiscalité, il existe six domaines, nullement exhaustifs, susceptibles de produire des revenus :

- # ressources naturelles, écotourisme;
- # technologie de l'information;
- # commerce international et intertribal;
- # sources canadiennes de capital;
- # investissement et sources de capital à l'étranger;
- # développement économique communautaire.

Pour tirer parti de ces possibilités, la Couronne et les Premières nations doivent engager de véritables négociations «de gouvernement à gouvernement» et apporter de part et d'autre les

redressements qui s'imposent pour en arriver aux résultats souhaités. Il faut trouver des solutions pratiques et apolitiques, capables de surmonter les obstacles réglementaires. Les situations sont critiques et tout le monde manque de temps et d'argent, de sorte qu'il est essentiel d'optimiser chaque dollar et chaque minute à l'avantage des Premières nations et de l'ensemble du Canada. Toutes les parties en cause doivent prendre le temps d'évaluer la situation et de mettre les collectivités autochtones en bonne position pour aborder le XXI^e siècle en parfaite maîtrise de leur propre destinée.

Malheureusement, comme chacun le sait, il n'y a pas de réponse ni de cheminement simple. En outre, un projet de cette envergure pour les Premières nations et le Canada ne saurait être mené à bien par des micro-initiatives ni par de petites idées... sans changement majeur.

Le présent rapport formule certaines recommandations pouvant aider à entamer le processus concret de création de richesses dans la collectivité autochtone.

Il est à espérer que les Premières nations et la Couronne sont décidées à prendre les moyens nécessaires pour établir des *Premières nations en position stratégique* prêtes à aborder le nouveau millénaire avec l'optimisme, le succès et le bien-être souhaités par toutes les collectivités, autochtones ou non. #

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire		B
1 Introduction		1
1.1	Contexte	1
1.2	Orientation de l'étude sur la production de revenus	5
1.3	Une nouvelle perspective	6
2 Les Premières nations en position stratégique		8
2.1	Modèle de gouvernement des Premières nations	9
2.2	Systèmes financiers et de gestion	10
2.3	Taxation	11
2.4	Éducation et formation pour l'ère de l'information	15
3 Économie de la collectivité autochtone		17
3.1	Indicateurs économiques des Premières nations	19
3.2	Catégories économiques des Premières nations	23
3.3	Analyse économique basée sur la collectivité	26
3.4	Un outil de diagnostic communautaire	27
3.5	Obstacles et avantages	28
4 La recherche de revenus		30
5 Initiatives en matière de production de revenus		36
5.1	Ressources naturelles, écotourisme	37
5.2	Technologie de l'information	40
5.3	Commerce international et intertribal	45
5.4	Sources canadiennes de capital	48
5.5	Investissements et sources de capital à l'étranger	51
5.6	Développement économique communautaire	53
5.7	Autres perspectives	56
6 Conclusions et recommandations		57
6.1	Conclusions	57
6.2	Recommandations	59
Annexe A :	Contexte des interviews	I
Annexe B :	Bibliographie	XII

1 INTRODUCTION

«L'autonomie gouvernementale», c'est l'art de se gouverner soi-même. Cela semble être un concept relativement simple.

Après tout, c'est ce que nous faisons chaque jour, dans nos vies et nos foyers. Nous faisons des projets et des choix et, ce qui est peut-être le plus important, nous établissons un budget et trouvons les ressources financières requises pour nos projets et nos choix.

L'autonomie gouvernementale autochtone se base sur les mêmes principes : c'est également la capacité de se gouverner soi-même et il s'agit d'une réalité accessible pour les Premières nations du Canada. Cette réalité posera un nouveau défi aux Premières nations, moins pour l'autonomie gouvernementale que pour la création de l'infrastructure et de «l'infostructure» de gouvernement et d'administration qui sont nécessaires dans le monde actuel et, à plus forte raison, dans celui de demain. Ce défi soulève une question fondamentale : *Comment les Premières nations peuvent-elles contribuer à financer leur autonomie gouvernementale et quel sera le modèle?*

En toute bonne foi, les décideurs du gouvernement fédéral cherchent des moyens de produire des revenus (par exemple, en commandant un rapport comme celui-ci) au moment où les Premières nations commencent à créer et à financer leurs propres gouvernements. Malheureusement, toutefois, la réalité est que de telles initiatives donneront très peu de résultats sans des changements radicaux et majeurs dans les politiques.

C'est cette réalité qui forme le thème simple et fondamental du présent rapport :

À moins que les gouvernements et les Premières nations n'apportent des changements majeurs pour créer une infrastructure de production de revenus, les initiatives génératrices de recettes sont, à toutes fins utiles, vouées à l'échec. Toutefois, dans un cadre propice, les possibilités sont infinies.

Dans cette optique, notre rapport a pour objectif de fournir des perspectives et des idées pour aider les décideurs des Premières nations et du gouvernement à relever ces défis colossaux.

1.1 CONTEXTE

La production de revenus reçoit de plus en plus d'attention, mais il existe une certaine confusion quant à sa signification et à la raison d'être de ce concept.

Il est clair que l'augmentation des revenus dans une collectivité des Premières nations est un avantage car elle est une source de richesse. Toutefois, le Guide de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, paru en 1995, donne à cet objectif une dimension supplémentaire :

«Le gouvernement est d'avis que le financement de l'autonomie gouvernementale est une responsabilité conjointe des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui doit être assumée en partenariat avec des gouvernements et des institutions autochtones.»

La production de revenus consiste à trouver des sources de financement que les Premières nations pourront utiliser pour financer partiellement leur autonomie gouvernementale.

Ainsi, nous pouvons définir le concept de «production de revenus» comme suit : la recherche de sources à exploiter par les Premières nations - par des impôts, des droits ou d'autres moyens - afin de financer leur autonomie gouvernementale et de favoriser, à la longue, l'autonomie économique des collectivités.

Il existe une certaine confusion dans les moyens à prendre. Tout le monde s'entend, cependant, sur la nécessité d'éviter les répercussions négatives.

Les impôts, les droits d'utilisation et d'autres formes semblables de production de revenus ne présentent, sur le plan économique, aucun changement net. Cela signifie que les gains collectifs réalisés dans la collectivité sont compensés par des pertes collectives. En d'autres termes, le gouvernement prend de l'argent à une personne ou à un groupe, en utilise une partie pour fonctionner, puis remet le reste à une autre personne ou à un autre groupe. Le transfert d'argent, bien qu'important pour le bien-être de la collectivité, n'augmente pas «l'avoir» économique global de la collectivité.

En Amérique du Nord, les gouvernements fédéraux, étatiques et provinciaux tirent la plus grande partie de leurs revenus de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation (p. ex., la TPS); pour leur part, les administrations municipales recourent aux impôts fonciers. Pour ces gouvernements et administrations, les impôts et les taxes foncières sont les solutions les plus commodes. Toutefois, ces collectivités jouissent également d'une économie développée et en expansion, de sorte que leur «avoir» économique augmente, en même temps que leur potentiel de taxation. Dans leur cas, la croissance économique a pour effet de faire augmenter les impôts et les droits, sans nécessairement modifier les taux.

C'est dans une croissance économique proprement dite que l'on constate un changement net. Une telle croissance provient de l'activité des entrepreneurs, qui augmente la taille de «l'avoir» dont dépendent et que partagent tous les citoyens et les gouvernements pour leur bien-être. Par ailleurs, les taxes et les autres ponctions ne font que transférer des fonds des particuliers aux gouvernements sans augmenter l'ensemble de «l'avoir».

(Nota : La section précédente sur le contexte a été fournie par Bob Kingsbury, gestionnaire principal à la recherche, Direction de la recherche et de l'analyse.)

Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale

Le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale est reconnu par le gouvernement du Canada comme un droit existant dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Couronne reconnaît qu'elle entretient une relation exceptionnelle, historique et fiduciaire

avec les Autochtones du Canada, et que cette relation ne prendra pas fin lorsqu'une Première nation négociera une entente d'autonomie gouvernementale avec le Canada.

En général, nous partons de l'hypothèse, dans notre document, qu'il est en train de se créer un troisième niveau de gouvernement au Canada et qu'il faudra produire des revenus pour financer le fonctionnement de ce gouvernement des Premières nations. Toutes les parties en cause reconnaissent que cette capacité de recueillir des revenus auprès de diverses sources ne déchargera pas la Couronne de son obligation fiduciaire. Les politiques gouvernementales reconnaissent qu'il existe des obligations financières, une responsabilité ainsi qu'une responsabilisation politique pour tous les niveaux de gouvernement. Comme il est mentionné dans le document de politique du gouvernement canadien intitulé «L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie» :

«Les négociations sur le financement de mise en oeuvre tiendront compte des éléments suivants :

- # *niveaux actuels de soutien;*
- # *programmes et services assumés par les gouvernements autochtones;*
- # *capacité du gouvernement autochtone de produire ses propres revenus;*
- # *rentabilité des accords proposés;*
- # *objectif consistant à assurer, pour les peuples autochtones, des services publics de base comparables à ceux qui sont offerts aux autres personnes des environs;*
- # *nécessité de conclure des accords de financement stables et souples.»*

Le présent rapport aborde toutes ces questions et met l'accent sur les moyens de faire en sorte que les Premières nations soient en bonne position pour exercer leur autonomie gouvernementale, en trouvant des façons de produire des revenus qui compenseront les coûts associés au fonctionnement d'un troisième niveau de gouvernement au Canada.

Une compréhension commune de l'autonomie gouvernementale

Malheureusement, il n'existe aucune initiative modèle d'autonomie gouvernementale pouvant être examinée pour l'instant. Il y a cependant un *fil conducteur* sur lequel toutes les parties en cause s'entendent lorsqu'elles discutent d'autonomie gouvernementale, et c'est l'autonomie économique.

Les hommes et les femmes politiques et les chefs de file des Premières nations utiliseront ce concept dès qu'ils commenceront à expliquer ce que signifie l'autonomie gouvernementale pour leurs collectivités particulières. Toutefois, jusqu'à présent, il n'est pas évident que les chefs de file acceptent ou comprennent vraiment la signification de ce concept.



Par conséquent, il est indispensable d'envisager et d'ouvrir, par des moyens pragmatiques et pratiques, un dialogue ouvert et honnête, basé sur des idées et des options qui tiennent compte de l'avenir. La nécessité de trouver des solutions pratiques est d'autant plus pressante que les capacités de leadership de la collectivité autochtone seront mises à l'épreuve très bientôt, lorsque l'autonomie gouvernementale deviendra une réalité.

Cette conception de l'autonomie économique est au coeur du présent rapport, lequel a pour objet d'analyser et d'examiner les questions relatives à la production de revenus (de sources *fiscales et non fiscales*), du point de vue de l'autonomie gouvernementale des Premières nations, en termes extrêmement concrets et pratiques.

L'actuel gouvernement des Premières nations

Faute d'un modèle, commençons par évaluer le système actuel. Une question se pose : *la production de revenus est-elle viable dans le système actuel?* La réponse est simple : pas en général!

Le système actuel de gouvernement appliqué par les Premières nations au Canada comprend des membres élus, conformément à la *Loi sur les Indiens*. Le modèle imposé de nos jours à un conseil des Premières nations est également dicté par la *Loi sur les Indiens* qui, d'après la plupart des gens (tant autochtones que non autochtones), est désuète et archaïque.

De nos jours, un conseil des Premières nations doit surtout *être responsable* des paiements de transfert gouvernementaux reçus, qui, le plus souvent, constituent la grande majorité des revenus produits pour le fonctionnement d'une collectivité des Premières nations.

En outre, la «comptabilité analytique», dont les Premières nations étaient responsables par le passé (c'est-à-dire dans le cadre d'une vérification) et qui est imposée par la *Loi sur les Indiens*, ne fournit pas les outils nécessaires pour qu'un *nouveau* gouvernement des Premières nations assure son avenir. Elle perpétue plutôt la «théorie du sac de dollars». La comptabilité analytique se base sur l'obtention d'un paiement de transfert (*un sac de dollars*) de la part du gouvernement fédéral, provincial ou territorial, sur la dépense totale de ces montants avant la fin de l'année et, ce qui est plus important, sur la conservation de tous les documents justificatifs nécessaires (pour satisfaire aux exigences de vérification). Les Premières nations sont devenues des adeptes de ce type de comptabilité analytique et ont structuré leur gestion et leur administration autour de ce système.

Les exigences fédérales, provinciales et territoriales en matière de vérification, les relations historiques entre les gouvernements et les conseils ainsi que la *Loi sur les Indiens* ont fondamentalement prescrit le type actuel de gouvernement des Premières nations. Cela a mené à l'établissement d'«administrations miroirs», dans le seul but de rendre compte des paiements de transfert gouvernementaux administrés. C'est ce type de système qui empêche (et a toujours empêché) les chefs de file des Premières nations de se préparer à l'avenir et d'acquérir les outils internes pour atteindre l'autonomie et produire des revenus élevés.

Par ailleurs, les Autochtones ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, inscrit dans la constitution canadienne. Ce droit est complété par des obligations fiduciaires et d'autres obligations issues de traités, qui ne seront ni perdues ni abandonnées pour des raisons d'autonomie gouvernementale autochtone. Il est à espérer que ces droits fourniront une base pour financer l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Quoi qu'il en soit, les gouvernements ont un seul besoin universellement accepté, et c'est le revenu. Les gouvernements des Premières nations ne sont (et ne seront) pas différents à cet égard de leurs homologues non autochtones.

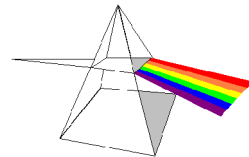
1.2 ORIENTATION DE L'ÉTUDE SUR LA PRODUCTION DE REVENUS

Le financement de l'autonomie gouvernementale autochtone a fait l'objet de nombreuses études. Nous ne souhaitons donc pas ici produire simplement une autre liste de possibilités de revenus, mais aller plus loin et fournir une perspective ou un cadre permettant de progresser, compte tenu des éléments de base indispensables à la réussite.

Loin d'être sans valeur, les études antérieures constituent une solide base de référence qui nous sera utile.

Dans le présent document, nous soulignons que les efforts déployés ne risquent guère de porter fruit si nous ne comprenons pas en profondeur la situation dans laquelle doit se trouver une collectivité pour réussir, comme elle le souhaite et le mérite.

On peut comparer les travaux effectués jusqu'à présent à une lumière blanche traversant un prisme : notre étude est le prisme proprement dit, et la lumière sortante est le spectre des optiques et des idées clairement définies permettant d'établir une Première nation financièrement autonome.



L'énoncé des travaux prévoyait l'examen de plusieurs points :

- # une catégorisation des Premières nations;
- # les sources de revenu actuellement disponibles pour celles-ci;
- # les obstacles à la production de revenus durables et les avantages de tels revenus;
- # des mécanismes possibles de production de revenus;
- # les répercussions des facteurs non économiques sur la production de revenus;
- # l'envergure potentielle des revenus;
- # une recherche pour mieux faire comprendre, tant au MAINC qu'aux Premières nations, le principe de la production de revenus.

Compte tenu des points ci-dessus et de notre thème présenté au début de l'introduction, nous exposons notre étude et nos points de vue en commençant par un aperçu de l'environnement souhaitable, suivi par un ensemble de possibilités et de recommandations.

1.3 UNE NOUVELLE PERSPECTIVE

Comme point de départ critique, nous offrons la notion d'une «Première nation en position stratégique», clairement orientée vers les générations futures et acquérant les ressources essentielles à un gouvernement moderne stable (des Premières nations ou autre) :

- # des systèmes de gestion financière sains;
- # la nécessité de produire des revenus (p. ex., taxation);
- # la capacité, au sein d'une collectivité, d'utiliser la technologie de l'information pour mobiliser des ressources contrôlées par les Autochtones.

En plus de renforcer les éléments d'une Première nation en position stratégique, les chefs de file et les décideurs doivent s'entendre sur le fonctionnement d'une économie des Premières nations. À cette fin, nous offrons une analyse et une vue d'ensemble de l'actuelle situation économique et financière des Premières nations au Canada. En plus d'une catégorisation, nous proposons un exemple d'outil d'auto-diagnostic pouvant aider les Premières nations à déterminer leur profil économique.

Enfin, nous offrons des exemples d'idées pour la production de revenus, que les Premières nations et le Canada pourraient utiliser pour améliorer la planification créatrice de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Ces suggestions proviennent du «Millennium Group» de Sixdion, ainsi que d'interviews avec des représentants des Premières nations, menées dans le cadre de la présente étude.

Il est à espérer que les décideurs des Premières nations et du MAINC utiliseront les concepts et les idées présentés ici pour commencer à construire (ou à reconstruire) les structures gouvernementales indispensables à une démarche fructueuse de production de revenus et à l'autonomie.

Précisons toutefois qu'il n'existe pas de «recette miracle». Le présent rapport ne contient aucune solution nouvelle ou surprenante; il rappelle simplement, sans détour, que la plupart des Premières nations n'ont pas de véritable économie ni de pouvoir économique pour l'instant. Il faut établir un véritable pouvoir économique pour que les discussions sur la production de revenus soient un tant soit peu fructueuses.

Le fait que la Couronne et les Premières nations n'aient pas réussi à instaurer un environnement propice à la réussite entraînera le maintien de politiques inutiles de développement économique prévoyant des résultats impossibles à obtenir.

Encore une fois, une *liste de sources possibles de revenus* ne serait d'aucune véritable valeur pour le Canada ni les Premières nations : tout n'est pas si simple.

Avant de pouvoir élaborer des politiques et des programmes vraiment utiles et efficaces, il faut s'entendre, au niveau conceptuel à tout le moins, sur la constitution et la position d'une Première

nation, dans un contexte d'autonomie gouvernementale. Aussi notre rapport aborde-t-il la production de revenus dans le contexte d'une *Première nation en position stratégique*. #

2 LA PREMIÈRE NATION EN POSITION STRATÉGIQUE

L'avenir exige que les chefs de file des Premières nations observent de près leurs collectivités et envisagent de manière «stratégique» les perspectives qui s'offrent à eux.

Comme nous l'avons indiqué, les collectivités pratiquant l'autonomie gouvernementale auront besoin d'une économie saine. Un des moyens de faire en sorte qu'elles soient dirigées de manière durable consiste à inviter leurs chefs de file à orienter l'économie vers l'avenir. Cela est nécessaire pour que les Premières nations puissent se libérer de leur dépendance à l'égard des paiements de transfert, d'autant plus que ces derniers font l'objet de restrictions budgétaires, comme tout autre secteur de financement gouvernemental.

C'est dans le cadre de cette «orientation future» que les suggestions créatives de production de revenus proposées dans le présent rapport pourront avoir les plus fortes répercussions sur la future autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada. Toutefois, pour qu'une initiative bien conçue dans ce domaine puisse porter fruit, il faut au préalable une activité économique fermement implantée, ce qui exige plusieurs éléments cruciaux :

- # un modèle efficace de gouvernement des Premières nations;
- # des systèmes financiers et administratifs efficaces;
- # une assiette fiscale viable;
- # une capacité de gérer et de croître à l'ère de l'information.

Chacun de ces éléments d'une économie autochtone pourrait donner lieu à une longue analyse en soi, mais, pour des raisons pratiques, nous devons surtout comprendre le fondement de chacun des éléments nécessaires à la croissance de n'importe quelle activité économique. On peut dire qu'après avoir instauré une base solide dans les quatre secteurs, une Première nation se trouve «en position stratégique».

Munie des éléments nécessaires, la collectivité est beaucoup plus en mesure d'atteindre l'autonomie économique et pourra se concentrer sur les moyens de conserver les nouvelles richesses acquises. Les Premières nations doivent avoir des moyens de conserver en leur sein le nouveau capital, pour développer et renforcer l'économie locale. Inversement, la collectivité a aussi besoin des outils nécessaires pour se protéger contre les éléments nuisibles à son économie.

Ces outils comprennent les capacités financières, de gestion et d'entrepreneur visant à maintenir l'économie et à en favoriser la croissance. Il s'agit en fait de fournir aux collectivités autochtones les moyens de :

- # mesurer l'économie locale (y compris la santé sociale) de manière significative;
- # élaborer et assurer le suivi des plans de développement stratégique, et se doter de mécanismes permettant de prendre des mesures correctives, au besoin;

- # gérer leurs propres affaires par le recours à des systèmes ultramodernes;
- # reconnaître et exploiter les perspectives qui se présentent.

Notre rapport a été conçu, du moins en partie, pour faire naître de nouvelles réflexions et une analyse critique. Il ne suffit pas, toutefois, d'examiner les «perspectives» de production de revenus, car ces dernières ne produiront guère de résultats si elles ne s'inscrivent pas dans un contexte propice et favorable. La base d'une collectivité bien placée doit être comprise, discutée et mise en oeuvre. Voici les éléments d'une *Première nation en position stratégique* :

2.1 PREMIER ÉLÉMENT : MODÈLE DE GOUVERNEMENT DES PREMIÈRES NATIONS

L'établissement d'un modèle de gouvernement des Premières nations est la première étape à franchir pour se placer en position stratégique.

Le concept d'autonomie gouvernementale au Canada peut être comparé, dans une certaine mesure, au type de souveraineté acquis par les tribus américaines par rapport au gouvernement des États-Unis, qui les autorise à établir localement leurs gouvernements tribaux. Le concept d'autonomie gouvernementale comprendra des pouvoirs négociés et une autorité dont bénéficiera une Première nation lorsqu'elle s'intégrera à la structure globale de gouvernement au Canada.

Le nouveau gouvernement établi par une Première nation devra être stable aux yeux des observateurs de l'extérieur. Comme pour tous les types de gouvernement, cette stabilité a de nettes répercussions sur la capacité de produire des revenus. Le modèle de gouvernement à élaborer pourra présenter certaines nuances locales ou régionales, mais il devra avoir des pouvoirs et une autorité clairement définis et acceptés, qui dégageront une impression de stabilité aux yeux des partenaires commerciaux ou des investisseurs de l'extérieur.

Toutefois, ces pouvoirs et cette autorité devront prendre une forme acceptable pour la collectivité. C'est à ce moment que l'on pourra tenir compte des particularités et des préoccupations communautaires à mesure que les «nouveaux» gouvernements des Premières nations apparaîtront dans le paysage canadien. La forme de gouvernement la plus acceptable et la seule légitime sera celle qui établira un équilibre entre «le gouvernement responsable» et les valeurs culturelles.

Avec ces concepts et ces idées, le gouvernement local des Premières nations jettera les indispensables premières bases de l'avenir. La future collectivité des Premières nations présentera des possibilités d'investissement intéressantes, pourra mobiliser des capitaux et représentera un «bon partenaire commercial» pour les particuliers, les entreprises et d'autres gouvernements de l'extérieur.

Le modèle de gouvernement des Premières nations, qui englobe les concepts de base de souveraineté et d'autonomie gouvernementale (pouvoirs et autorité «acceptés») fonctionne en dégageant une impression de stabilité et, lorsque le gouvernement

Dans l'ensemble, le modèle de gestion financière basé sur l'entreprise économique communautaire permet aux chefs de file des nouveaux gouvernements des Premières nations d'accéder à l'information dont ils ont besoin pour s'orienter vers l'avenir. Ces renseignements serviront de base aux décisions de planification stratégique prises pour que les Premières nations puissent croître et devenir un niveau de gouvernement fort et efficace au Canada. La Première nation sera alors responsable aux yeux des membres de la collectivité.

2.3 TROISIÈME ÉLÉMENT : TAXATION

À mesure que les Premières nations au Canada évolueront et se transformeront «véritablement» en un nouvel ordre de gouvernement, leurs besoins en revenus internes à partir des ressources qu'elles contrôlent seront définis par leur capacité d'obtenir et de gérer l'information financière. À mesure que cette information sera utilisée pour la planification future, les gouvernements des Premières nations commenceront à analyser leurs besoins financiers et à élaborer leur politique financière. Ils concluront un accord officiel de transfert avec le Canada, dans le cadre de négociations intergouvernementales. Après que l'on se sera entendu sur l'obligation fiduciaire, le nouveau gouvernement déterminera également l'ampleur des revenus internes devant être produits à partir des ressources communautaires locales de la Première nation.

Au risque de nous répéter, mentionnons que les Premières nations jouissent de droits historiques issus de traités conclus avec le gouvernement du Canada. Ces droits, en plus des nouvelles indemnités financières, seront intégrés à la structure économique du nouveau gouvernement des Premières nations. Les revenus produits à partir de sources internes n'auront aucune influence sur l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral; ils viendront s'y ajouter.

Le nouveau gouvernement des Premières nations déterminera les besoins financiers de son administration. Ensuite, il lui faudra élaborer un plan stratégique établissant les revenus «internes» nécessaires pour prendre en charge les coûts du gouvernement local non couverts par «l'obligation fiduciaire» de la Couronne. Cela influera sur les décisions prises par le gouvernement des Premières nations en ce qui concerne le développement économique et les autres initiatives de financement.

La capacité d'une Première nation de fonctionner comme un gouvernement indépendant suppose aussi la responsabilité de gouverner et de gérer la collectivité avec efficacité et efficience. Bien que certaines décisions puissent ne pas être très populaires (surtout en raison de la nouveauté de la situation), c'est un des pouvoirs qui devra être exercé. Un gouvernement progressiste, souhaitant conférer à la collectivité qu'il représente une position stratégique à long terme, doit reconnaître toutes les perspectives qui s'offrent à lui pour assurer son avenir.

Financement d'un gouvernement des Premières nations

Une source de revenu possible pour un gouvernement des Premières nations, mais nettement sous-utilisée (et sans doute également mal comprise), est la fiscalité. La production de revenus à partir de ressources internes (à laquelle nous avons fait allusion ci-dessus) peut se faire dans le

cadre d'un système fiscal. Ces types de revenus sont fiables et largement utilisés par d'autres gouvernements.

Il ne s'agit pas de taxer les membres des Premières nations qui, souvent, n'ont pas beaucoup d'argent au départ. Nous parlons ici de l'usage systématique et équitable d'un système fiscal pour produire des recettes accessibles aux gouvernements de tout genre.

Une Première nation cherchant à exercer ce pouvoir et à mettre en place un système fiscal doit avoir certains éléments de base. Les dispositions proprement dites (c'est-à-dire les diverses formes de taxes) peuvent être choisies par chaque gouvernement des Premières nations, mais ces éléments de base doivent être élaborés et appliqués. Le projet de loi C-115 a été une première étape importante pour les Premières nations dans leur cheminement vers l'autonomie gouvernementale. Comme preuve de l'utilité de ces types d'initiatives, il suffit d'examiner le fait que les cinquante-cinq (55) Premières nations qui les appliquent doivent produire environ quinze millions de dollars en revenus cette année, à partir d'activités liées au projet de loi C-115. Ce projet de loi a servi à modifier la *Loi sur les Indiens* en 1988 pour permettre aux Premières nations de lever des taxes foncières sur leurs terres.

Un système fiscal doit être directement lié au nouveau système de gouvernement établi au moyen de négociations sur l'autonomie gouvernementale. Il doit prévoir la création d'un «tribunal de l'impôt» pour résoudre les problèmes, ainsi que d'une entité destinée à appliquer la loi. Ces dispositions administratives sont cruciales, car bon nombre des impôts levés par les Premières nations seront contestés et il est très important que ces contestations puissent être et soient réglées dans le cadre du nouveau gouvernement autochtone.

Le système servira d'abord à administrer les «impôts» levés en vertu du code des Premières nations. Cette démarche peut être très créative et dépendra des usages non autochtones faits des terres contrôlées par des Premières nations indépendantes au Canada. Il existe toutes sortes de modalités possibles d'imposition. Les formules sont laissées à l'imagination des Premières nations, la seule limite étant la volonté ou la capacité économique des particuliers et des entreprises de se conformer aux règlements et de payer.

La conception et l'application d'un système fiscal ne sont pas un luxe pour les gouvernements des Premières nations. Il s'agit d'une nécessité, découlant de la souveraineté, pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions essentielles.

En raison de la réduction accélérée du financement fédéral, il devient encore plus important de trouver de nouvelles sources de revenus pour les gouvernements des Premières nations. Ces derniers devront assumer de nombreuses fonctions jusque-là financées par le gouvernement fédéral. Un système fiscal est un moyen très viable d'y parvenir et de fournir les services nécessaires à la collectivité.



Un système bien conçu utilisant ces pouvoirs gouvernementaux peut être très efficace et produire des recettes appréciables. Le résultat le plus manifeste de ce

système est qu'il peut générer de nouveaux revenus directement à l'usage du gouvernement. De plus, il peut augmenter la rentabilité économique des biens appartenant aux Premières nations conformément aux lois du marché. Enfin, le système forme une base permettant d'exercer un effet de levier sur les biens des Premières nations.

Production de nouveaux revenus

Le premier et principal objectif de ce système de taxation consiste à produire des recettes. Les Premières nations seront peut-être un peu sceptiques au début, ne voyant pas très bien comment un tel système peut produire des recettes importantes, mais elles s'apercevront qu'il existe des ressources «inexploitées», riches et fécondes, qui leur sont accessibles. La mise à contribution de ces ressources inexploitées (ou sous-utilisées), au moyen d'un système fiscal, pourra produire des revenus réguliers et durables, même pour les Premières nations n'ayant qu'une économie rudimentaire et dépendante (dont nous traiterons plus loin).

Exemple : Les Six-Nations possèdent sur leur territoire une ressource naturelle de gypse. Il y a plusieurs décennies, le MAINC a négocié en leur nom de manière à faire verser des redevances directement au gouvernement pour l'exploitation de cette ressource naturelle. Les redevances n'ont pas été négociées d'un point de vue économique ou commercial et les montants confiés en fiducie pour les Six-Nations sont minuscules en comparaison avec les bénéfices réalisés par l'entreprise privée.

Par le passé, les redevances n'étaient que de quelques sous la tonne. Ce n'est que très récemment que l'on a rajusté ce paiement à la hausse. La Première nation qui exercerait son autorité dans ce domaine pourrait renégocier l'entente et obtenir une juste valeur marchande pour l'extraction de cette ressource, augmentant ainsi les recettes du gouvernement local.

Dans une situation d'autonomie gouvernementale négociée, il faut analyser les «véritables» faits économiques afin d'illustrer «vraiment» le coût du gouvernement des Premières nations pour le Canada. Il est vrai que les Premières nations obtiennent actuellement des paiements de transfert des autres paliers de gouvernement au Canada (et jugent d'ailleurs qu'elles y ont droit), mais il est également vrai qu'elles paient des impôts élevés à ces mêmes gouvernements. Les montants ainsi payés sont extrêmement sous-estimés et l'on en parle rarement dans le «reste du Canada».

En fait, les Premières nations paient «des millions et des millions de dollars en impôts» au gouvernement fédéral, ainsi qu'aux provinces et aux territoires.

Exemple : La collectivité des Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam au Québec a effectué une enquête locale, il y a quelques années seulement, et a calculé qu'elle contribuait pour plus de huit millions de dollars en impôts aux gouvernements fédéral et provincial. Une étude de ce type de fuite et de paiement fiscal, si elle était effectuée auprès d'autres collectivités des Premières nations, révélerait des montants similaires. Une étude menée parmi les Six-Nations en 1993 a révélé qu'il se dépense environ 125 millions de dollars par an dans la région. Une estimation prudente permet de conclure qu'environ 8,75 millions de dollars par an seraient versés en TPS sur ce montant, et que l'impôt sur le revenu payé par les 3 000 travailleurs et plus

employés à l'extérieur de la réserve ajouterait de dix à quinze millions de dollars aux taxes payées par les membres de la Première nation.

En négociant de manière créative et en appliquant systématiquement un système fiscal, la Première nation peut produire des revenus à partir de plusieurs sources extérieures sans devoir envisager de «nouvelles» formes de taxe pour les membres de la collectivité. Des accords intergouvernementaux négociés et des ententes réciproques peuvent permettre aux membres des Premières nations de verser directement à la collectivité ce qu'ils «paient» actuellement à des gouvernements extérieurs. Cela englobe toutes les formes de taxation comme la TPS, la TVP, l'impôt sur le revenu et les autres taxes versées à d'autres niveaux de gouvernement et d'administration au Canada.

Ces types d'arrangements fournissent un revenu direct «en espèces» pour les gouvernements des Premières nations et sont avantageux pour la collectivité. L'avantage se manifeste dans le niveau des services fournis à la collectivité par le gouvernement local et dans la capacité d'affecter des fonds là où ils sont nécessaires, au gré des membres. C'est le principal résultat et il fournit un ensemble de revenus à l'usage gouvernemental.

Accroître le rendement des biens des Premières nations

Souvent, les Premières nations sont liées par d'anciens accords (c'est-à-dire ceux qui ont été négociés il y a plusieurs années par le MAINC) stipulant un taux fixe de rendement pour les biens appartenant aux Premières nations et utilisés par des personnes et des entreprises de l'extérieur. Ces taux sont le plus souvent extrêmement faibles si on les compare aux normes actuelles du marché. Ces types d'ententes relèveront de la responsabilité du nouveau gouvernement autochtone.

La capacité d'appliquer un système fiscal des Premières nations à ces anciens accords portera ces taux de rendement au niveau d'une juste valeur marchande. Dans bien des cas, les revenus augmenteront fortement car les anciens accords étaient très avantageux pour l'entité extérieure et très médiocres pour la Première nation visée.

Le principe de ce type de taxation est lié à n'importe quelle utilisation des terres appartenant aux Premières nations, par des membres non autochtones. Les taxes imposées peuvent prendre diverses formes et il est entendu qu'elles visent seulement les particuliers et les entreprises non autochtones. Le plus souvent, l'utilisation des «biens immobiliers» (c'est-à-dire les terrains) en question a des objectifs commerciaux et lucratifs. La capacité de taxer ces usages axés sur le profit représente un moyen utile et équitable de porter les revenus à une juste valeur marchande dans l'économie moderne.

Effet de levier des biens des Premières nations

C'est probablement l'objectif le moins évident d'un système fiscal bien conçu, établi par les gouvernements des Premières nations. Ce système permet à une Première nation d'exercer un effet de levier à partir de ses biens et d'augmenter l'encaisse pour favoriser l'infrastructure communautaire locale. Par le passé, ces améliorations étaient financées à partir de sources «personnelles» des Premières nations ou par l'entremise de programmes directs du MAINC. Il faut

tirer parti des actuelles ressources financières des Premières nations pour payer les coûts de l'infrastructure communautaire, qui augmentent constamment.

Cet effet de levier peut prendre la forme d'un financement par obligations, et un système fiscal est l'une des principales bases de l'émission d'obligations gouvernementales. L'émission d'obligations d'une Première nation constitue l'effet de levier le moins coûteux et un système fiscal assure un revenu constant et fiable pour rembourser les obligations. Ainsi, les Premières nations pourront améliorer leurs routes, leurs systèmes d'aqueduc et les autres infrastructures communautaires nécessaires.

Ces fonctions ne sont pas seulement souhaitables, mais nécessaires pour les Premières nations.

Le nouveau gouvernement des Premières nations montrera qu'il constitue une «valeur ajoutée nette» pour la collectivité.

2.4 QUATRIÈME ÉLÉMENT : ÉDUCATION ET FORMATION À L'ÈRE DE L'INFORMATION

Les collectivités des Premières nations font face au défi permanent que constituent l'amélioration du logement, les soins de santé, les services sociaux, l'infrastructure du gouvernement local et l'éducation. La technologie et les communications devraient être considérées comme des outils «stratégiques» permettant de relever ces défis. La technologie et l'autoroute de l'information peuvent être un véhicule pour accéder au monde, favoriser la culture et la tradition, optimiser les ressources, augmenter les services, améliorer la communication, favoriser les affaires et créer la richesse. L'autoroute de l'information ouvrira le monde aux Premières nations mais, ce qui est plus important, elle ouvrira les Premières nations au monde.

L'importance de l'ère de l'information est soulignée dans un contexte universel global par Alvin Toffler dans son livre de 1990 intitulé Powershift :

«Aucune nation ne peut faire fonctionner une économie du XXI^e siècle sans une infrastructure électronique moderne, englobant les ordinateurs, les communications de données et les autres médias... Cela exige une population qui connaisse aussi bien cette infrastructure de l'information que les automobiles, les routes, les autoroutes et l'infrastructure de transport de la période des industries traditionnelles.»



L'incidence de la technologie de l'information sur la révolution industrielle est un point particulièrement intéressant quand on l'observe sous l'angle des Autochtones, lesquels ont, à toutes fins utiles, manqué la révolution industrielle. Mais ce fait même leur confère un avantage inattendu : celui de devenir des «voyageurs du temps». En effet, au lieu d'être entravées par des économies lentes ayant de 20 à 25 ans de retard sur le reste de l'économie canadienne, les

collectivités autochtones peuvent sauter à pieds joints dans l'avenir en tirant parti de la technologie de l'information et en abordant fermement le prochain millénaire.

Aussi étrange que cela paraisse, le fait d'avoir manqué la révolution industrielle a donc créé, pour les Premières nations, une occasion d'avancement. Contrairement à la plupart des autres entités, elles n'ont pas de legs technologique daté. Autrement dit, elles peuvent se concentrer directement sur l'application de systèmes «modernes» sans être entravées par la nécessité de recouvrer des investissements antérieurs ou d'effectuer un recyclage.

Pour réussir à l'ère de l'information mondiale, les Premières nations doivent s'orienter vers l'application de systèmes et de communications informatisés. La technologie est la clé de la croissance et de la gestion de gouvernements efficaces et rentables, malgré la nécessité constante de «faire plus avec moins».

Le document de février 1995 rédigé par le *Conference Board du Canada* et intitulé «Les emplois dans une économie fondée sur le savoir : La technologie de l'information et ses effets sur l'emploi», soulignait que :

«Nous pouvons voir autour de nous que le rythme et l'omniprésence du changement suscité par la technologie de l'information sont extraordinaires. On a dit que la révolution industrielle était d'une importance minime en comparaison avec l'actuelle révolution de l'information, car cette dernière a des répercussions sur tous les secteurs de l'économie, non pas seulement quelques-uns, et parce que le rythme du changement est si rapide.»

Dans cette optique, l'élément le plus déterminant pour l'autonomie à long terme est peut-être l'acquisition de capacités par les jeunes Autochtones. Comme le disait *Diogène*, le grand philosophe grec : «La base de chaque État réside dans l'éducation de ses jeunes». Les données démographiques montrent que la population autochtone est très jeune : 42 p. 100 de ses membres ont moins de 25 ans et un tiers, moins de 15 ans. La jeunesse de la population, combinée à un taux de natalité plus de deux fois supérieur à celui des non-Autochtones, laisse prévoir un «baby-boom» autochtone.

Il est indéniable que c'est sur l'éducation et la formation de la jeune génération que la technologie de l'information aura les répercussions les plus bénéfiques. La technologie de l'information et Internet peuvent exercer une influence majeure dans la préparation des jeunes Autochtones à un avenir brillant et stimulant, en ouvrant une fenêtre sur le monde pour de nombreux jeunes isolés, grâce à des instruments comme le Rescol et d'autres initiatives sur Internet. La technologie de l'information peut fournir les outils et les connaissances permettant d'accéder à une éducation supérieure dans une économie de plus en plus axée sur le «savoir»... sans sacrifier la culture ni la tradition.#

3 ÉCONOMIE DE LA COLLECTIVITÉ AUTOCHTONE

Le deuxième aspect majeur de la création d'un contexte propice à la production de revenus consiste à comprendre son propre rôle dans l'économie globale.

Lorsqu'on se base sur le concept d'une *Première nation en position stratégique* prête à produire des revenus, on peut imaginer ces revenus comme une sorte d'énergie ou de force économique, pouvant servir à produire des résultats. Cette force peut entraîner des conséquences comme la prestation de services d'éducation, d'une infrastructure de transport ou d'un service de police des Premières nations.

La vérité au sujet de la production de revenus est qu'il ne s'agit pas d'une force autonome. La production de revenus est plutôt le résultat de flux provenant d'autres éléments de la collectivité. On peut imaginer que les revenus sont un voilier qui avance avec une certaine énergie et une certaine force pour accomplir un travail utile. De même, le flux du revenu représente un certain genre d'énergie économique pouvant être affectée à un usage productif pour la collectivité. Mais, tout comme un voilier, le revenu dépend de forces extérieures au navire proprement dit.

Les vents alizés économiques

L'analogie avec un voilier est efficace car, pour manoeuvrer un voilier, il faut absolument tenir compte d'une force extérieure au navire et supérieure à celui-ci. Les voiliers attirent beaucoup l'attention car ils sont très visibles; par contre, le vent lui-même est impossible à voir directement. Toutefois, pour comprendre entièrement le mouvement d'un navire mû par une voile, nous devons comprendre le principe des vents alizés que «capte» (pour ainsi dire) un capitaine expérimenté. Si nous voulons comprendre les futurs flux de revenus des Premières nations, il faut examiner les vents alizés économiques qui sont (ou ne sont pas) disponibles pour faire avancer le navire. Pour l'économie, les principaux vents alizés économiques sont les circuits de l'argent et des services (en fait, des produits et services) dans l'économie.

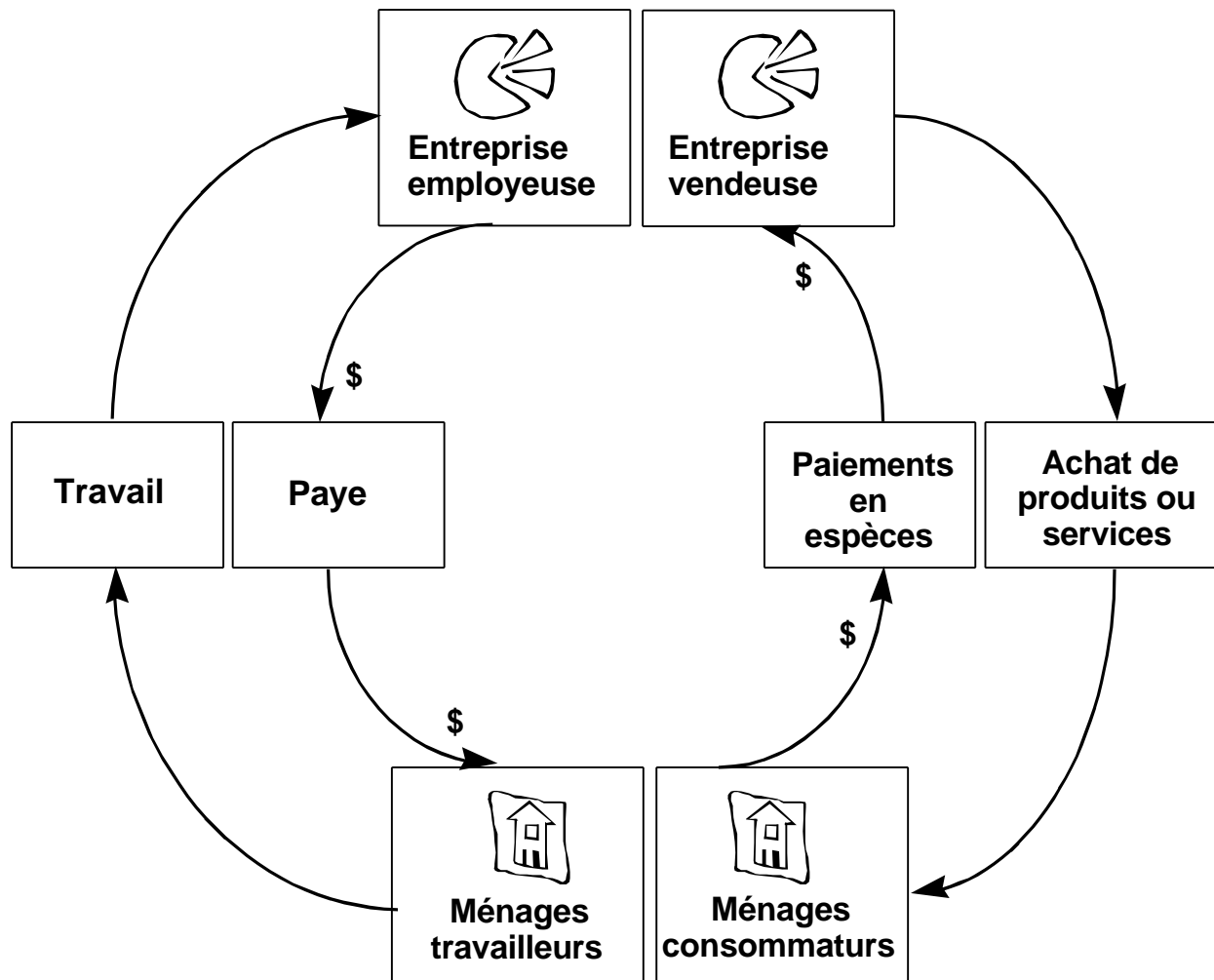
Le flux monétaire

La *figure 1* illustre le flux monétaire dans toute collectivité où celui-ci se divise en deux parties, évoluant dans des directions opposées :

- # Dans le sens des aiguilles d'une montre, circulent des services ou des «produits» (c'est-à-dire la main-d'oeuvre, les services aux consommateurs, les matières premières, les produits finis).
- # Il y a de l'argent qui circule dans le sens trigonométrique, parallèlement au mouvement des services et des produits. La main-d'oeuvre est fournie aux entreprises (sens des aiguilles d'une montre), et elle constitue la source principale de revenus d'un ménage sous forme de salaires (mouvement de l'argent dans le sens trigonométrique).
- # Les biens de consommation vont des entreprises aux ménages, lesquels paient pour leurs achats (ici encore, l'argent se déplace dans le sens trigonométrique).

Figure 1 : Le flux monétaire

Dans une économie autonome et saine, ces flux sont équilibrés et il y a «quelque chose pour tout



le monde».

Une économie saine

Dans les sociétés modernes, le problème politique central est de déterminer le pourcentage de revenu qui sera prélevé pour soutenir la prestation de biens collectifs. À vrai dire, le secteur privé ne peut pas fonctionner longtemps sans une certaine infrastructure publique, de sorte que des services insuffisants, tout comme des dépenses excédentaires, peuvent détruire une économie florissante. Dans les Premières nations en voie de développement, la question cruciale consiste à se demander si les flux circulaires sont assez importants pour soutenir la collectivité et la faire croître.

Vu sous cet angle, le défi que pose le développement économique des Premières nations devient plus clair. La plupart des Premières nations n'ont pas ce genre de flux circulaire équilibré des produits et services dans leur collectivité. Lorsqu'un ménage dispose de revenus, une bonne partie

provient de paiements de transfert effectués à partir de sources extérieures, plutôt que d'employeurs commerciaux situés dans la collectivité.

Dans la mesure où la population d'une collectivité possède un pouvoir d'achat quelconque, elle n'a souvent d'autre choix que d'acheter à l'extérieur des produits dans des magasins situés dans les localités environnantes. L'argent provenant de l'extérieur arrive dans la collectivité et, presque immédiatement, il repart vers le monde extérieur, sans qu'il y ait, pour ainsi dire, un roulement circulaire interne «sain». Quelques Premières nations ont la bonne fortune de bénéficier d'un secteur d'exportation, ce qui signifie que des produits (ou services) sont vendus à des populations situées hors des réserves.

En pareil cas, cela sous-entend l'existence d'un employeur basé dans la collectivité et d'une liste de paie. Néanmoins, pour qu'une liste de paie puisse être utile à la collectivité, il faut qu'une bonne partie du produit de cette liste puisse être dépensée à l'interne. Actuellement, cela se produit rarement pour les Premières nations. Le secteur local des entreprises n'est pas là pour «boucler le cycle» et ainsi transformer une paie initiale en ventes dans la collectivité, de manière à soutenir peut-être un autre chèque de paie pour une autre série d'emplois.

Sans mouvement circulaire, il n'y a pas de marché pour soutenir les entreprises, pas d'employeurs et pas d'autres séries de consommateurs ou de dépenses commerciales. Tout cela mène à une assiette du revenu insuffisante. C'est la version économique du cauchemar que constitue, pour le développement, le concept de l'oeuf et de la poule!

3.1 INDICATEURS ÉCONOMIQUES DES PREMIÈRES NATIONS

La compréhension de la situation économique générale d'une collectivité peut servir de «repère» précieux afin d'orienter la recherche d'activités lucratives pour elle. Comme on le sait très bien, les Premières nations n'ont pas toutes des économies stabilisées. Une recherche antérieure intitulée «A First Nations Typology: Patterns of Socio-Economic Well-Being» (Direction de la recherche et de l'analyse, MAINC, mars 1996) montre que certaines collectivités ont réussi à mettre en branle, dans une certaine mesure, un flux économique durable.



Plutôt que d'envisager des solutions extrêmes de type «tout ou rien», nous examinons dans quelle mesure les collectivités peuvent faire démarrer un flux économique sain. Certaines ont une base d'emploi, qui crée une base de dépenses communautaires. Cela peut déclencher des dépenses de consommateurs à entreprises, ainsi que des liens entre fournisseurs, d'une entreprise à l'autre. En général, les économies des Premières nations oscillent entre une certaine viabilité et la dépendance totale. La capacité d'une collectivité d'évaluer elle-même l'état de son développement économique se révélerait un outil communautaire précieux et pratique.

Des recherches approfondies ont été menées au fil des années sur tous les aspects de la collectivité autochtone, de ses styles de vie à son économie. Ces données, bien que précieuses, n'ajoutent

généralement pas de «valeur directe» à une collectivité qui s'efforce de gravir l'échelle économique.

La collectivité autochtone a besoin d'un ensemble d'outils pour mesurer et gérer son économie d'une manière localisée et rentable. En ce qui concerne la «production de revenus», aucune nouvelle recherche n'a été entreprise pour recueillir des statistiques auprès de la collectivité, mais on a plutôt orienté les démarches vers les données actuelles déjà recueillies, comme pour le document intitulé «A First Nation Typology: Patterns of Socio-Economic Well-Being». En misant sur cet ensemble courant de données, nous avons dégagé des catégories pouvant aider la collectivité à apprécier son économie et à en planifier la croissance. Notre analyse a donné lieu à la répartition suivante des collectivités en quatre catégories de préparation économique :

- # la Première nation *établie*;
- # la Première nation *en développement*;
- # la Première nation *fragmentée*;
- # la Première nation *dépendante*.

Méthodes et justifications

L'élaboration de catégories pour les circonstances économiques des collectivités des Premières nations a deux raisons d'être. D'abord, on évite ainsi d'effectuer une analyse et d'apporter des solutions «uniformes» pour les Premières nations. Il existe plus de 600 collectivités autochtones et chacune est unique : certaines sont grandes et situées près des centres urbains, tandis que d'autres sont minuscules et isolées. L'établissement de catégories est une première étape du perfectionnement de l'analyse afin de l'adapter davantage aux circonstances d'une collectivité.

La deuxième raison consiste à aider les Premières nations à évaluer la «position stratégique» de leurs collectivités respectives. En mesurant différents facteurs économiques, on peut élaborer un «outil» d'auto-diagnostic pour les collectivités des Premières nations.

Pour définir des catégories de bien-être économique, il a fallu établir des données statistiques. Malheureusement, il existe très peu de données détaillées sur les plus de 600 collectivités autochtones. On a décidé d'utiliser les données brutes provenant du MAINC et qui ont servi au rapport susmentionné intitulé «A First Nations Typology». Ces données provenaient de 298 collectivités des Premières nations de tout le Canada.

Les indicateurs économiques choisis pour créer les catégories sont énumérés ci-après. On a utilisé ces variables car elles étaient considérées comme statistiquement significatives, et les données qui les concernent sont facilement accessibles à la fois pour les chefs de file des Premières nations et pour le gouvernement. Certaines variables, comme la distance par rapport à une grande ville, sont importantes sur le plan économique, mais ne figurent pas dans la présente analyse. Encore une fois, cela reflète la difficulté de trouver des renseignements pratiques sur les Premières nations dans tout le Canada : des données statistiquement significatives sur de nombreuses variables économiques majeures n'étaient pas disponibles pour la présente étude.

Ce manque de données donne lieu à la nécessité d'un certain genre de mécanisme officiel pour que les Premières nations puissent surveiller et analyser leurs économies. Toutes les économies stables et développées mesurent la façon dont elles croissent, leurs rythmes de croissance, dans quels domaines et analysent les raisons de cette évolution. Ces renseignements sont vitaux pour que les chefs de file puissent comprendre leur économie et prendre des décisions éclairées sur la façon de la soutenir. Pour le gouvernement du Canada, cette information se trouve dans des éléments comme le produit intérieur brut (PIB) et l'indice des prix à la consommation (IPC). Bien que l'analyse relative au présent rapport porte sur un échantillon de 298 collectivités et ne soit pas un outil complet, c'est une première étape convenable pour la création d'un mécanisme permettant aux Premières nations de surveiller leur économie.

On a élaboré une feuille de calcul électronique portant sur la classification et regroupant neuf variables d'indicateurs et les combinant en une seule valeur d'indice, de manière assez semblable à l'indice des prix à la consommation. Dans le cas de cet indicateur synthétisé et unique, la «mesure» se base sur quatre classements : *Première nation établie, en développement, fragmentée et dépendante*.

Si l'on apprend qu'un voilier navigue à quinze noeuds et se dirige vers le nord-nord-ouest, sait-on pour autant ce qui le fait avancer? Les «noeuds à l'heure» et «le cap» décrivent-ils le mouvement ou le causent-ils? Ce qui provoque le mouvement vers l'avant pourrait être les voiles, s'il y a du vent, ou un moteur (en l'absence de vent). Sur le plan économique, les Premières nations sont dans une position très semblable à celle d'un voilier encalminé. Si nous dérivons sans orientation nette et à faible vitesse, cela montre qu'il faut utiliser le moteur (s'il y en a un). Très souvent, on soupçonne qu'il faut fabriquer des voiles, ou inventer ou construire un moteur pour amorcer un certain mouvement. Cependant, la mesure de la situation répond aux questions sur les politiques de base et la gestion personnelle : Où en sommes-nous? Progressons-nous vers notre but? Avons-nous besoin d'agir différemment pour obtenir les résultats souhaités? Les indicateurs ne créent pas le mouvement, mais ils nous aident à déterminer ce qu'il faut faire pour obtenir l'impulsion initiale.

Cet ensemble modeste d'indicateurs économiques pour les Premières nations, exposé dans la présente, pourrait être considéré comme constituant les étapes préliminaires de la création d'un système de comptes nationaux (SCN) pour les Premières nations. Ces indicateurs devraient être utilisés simultanément avec d'autres indicateurs plus courants comme le produit intérieur brut (PIB), l'indice des prix à la consommation (IPC) et l'augmentation ou la baisse du revenu disponible d'un ménage, qui font tous partie du SCN du Canada. La base du SCN est disponible au niveau provincial, car on la considère comme essentielle aux gouvernements provinciaux à titre d'entités locales partiellement souveraines (dans leurs domaines attribués de compétences judiciaires) et autonomes sur le plan gouvernemental.

À eux seuls, les indicateurs formant le SCN ne suffisent pas à amorcer ni à fournir l'élan économique nécessaire à la subsistance des gens, ni les recettes fiscales dans les coffres du gouvernement. Cependant, les indicateurs montrent bel et bien aux gouvernements si les choses fonctionnent, donnent une idée de la tâche à accomplir et soulignent où il convient d'apporter des changements ou d'effectuer des efforts supplémentaires pour atteindre un objectif donné.

Un gouvernement efficace et moderne serait impensable sans un SCN. Aux niveaux national et provincial, nous-mêmes, à titre de société, avons appris cette leçon à la dure à l'occasion de la *Grande Crise*. Pendant que les éléments du SCN étaient élaborés vers le début du siècle, ce fut la nécessité de surveiller et d'influencer l'évolution tortueuse du moteur économique pour le faire sortir de la Crise, qui a éperonné l'élaboration du SCN et son usage par les chefs de file politiques et les administrateurs publics.

Ainsi, lorsque les Premières nations assumeront leur autonomie, il est indispensable qu'elles disposent d'un certain mécanisme pour acquérir des outils de surveillance et d'administration semblables à ceux de l'ensemble de la société, tels que les systèmes de comptes nationaux et provinciaux.

En fait, le potentiel de production de revenus, en ce qui concerne la détermination des sources et l'envergure des flux de revenus, et sur le plan des répercussions des changements de politiques, ne se concrétisera que si l'on crée et maintient quelque chose qui ressemble à un SCN des Premières nations. Étant donné l'actuelle pénurie de renseignements en gestion, cet ensemble plutôt humble de neuf variables pourrait être considéré comme une tentative de semer une graine pour faire pousser un arbre dans un paysage dépourvu de politiques et ayant désespérément besoin d'ombre.

Indicateurs socio-économiques des Premières nations

Les neuf indicateurs suivants ont été sélectionnés sous forme de liste de base permettant de situer les collectivités :

<u>Population hors réserve</u>	Proportion de la population d'une bande habitant en dehors de la réserve de celle-ci.
<u>Logements adéquats</u>	Proportion de maisons en bon état, n'exigeant aucune réparation ou que des réparations mineures.
<u>Accès à l'eau</u>	Proportion de maisons présentant un accès suffisant à l'eau.
<u>Égout suffisant</u>	Proportion de maisons présentant un système d'égout suffisant.
<u>Instruction</u>	Pourcentage de la population d'une bande, de 15 ans et plus, ayant fait des études secondaires.
<u>Taux d'emploi</u>	Taux d'emploi : pourcentage de personnes de 15 ans et plus qui sont employées.
<u>Revenu moyen</u>	Pour les personnes de 15 ans et plus ayant un revenu, revenu moyen par personne.

<u>Chauffage central</u>	Pourcentage de maisons dotées du chauffage central, par rapport à l'ensemble des ménages.
<u>Jeunes</u>	Pourcentage de la population inscrite ayant 17 ans ou moins, par rapport à la population totale.

3.2 CATÉGORIES ÉCONOMIQUES DES PREMIÈRES NATIONS

En nous basant sur les données existantes et les recherches connexes menées pour la présente étude, nous avons classé les Premières nations du Canada en quatre grandes catégories ou «profils» susceptibles d'aider les collectivités à s'évaluer elles-mêmes à mesure qu'elles abordent le prochain millénaire.

On ne peut trop insister sur le fait que ces profils sont généraux et ne représentent pas nécessairement toutes les possibilités. Toutefois, ils devraient servir de guide.

Les trois termes proposés pour évaluer un profil (*coefficient élevé, moyen et peu élevé*), sont des approximations visant à donner une vue d'ensemble d'une Première nation, en faisant la somme des indicateurs.

La Première nation établie

Selon les renseignements et l'expérience dont nous disposons, on pourrait décrire un petit groupe de Premières nations en le qualifiant d'«établi» dans le cycle économique national. Ce groupe ne peut comprendre qu'une poignée de collectivités ayant un produit raisonnablement identifiable pouvant être offert aux personnes de l'extérieur. Ces produits peuvent être des ressources naturelles ou des jeux de hasard. L'existence d'un grand nombre d'emplois et d'un revenu supérieur crée un groupe de revenus disponibles à la fois pour les particuliers et les entreprises. Les collectivités de cette catégorie disposent de certains choix et options pour assurer leur propre avenir. Ce sont, pour ainsi dire, des navires ayant le vent dans les voiles, bien que l'économie des meilleures d'entre elles s'apparente plutôt à celle de certaines régions des Maritimes (quand on compare avec l'économie non autochtone).

Le profil de l'économie des Premières nations établies se caractériserait vraisemblablement par les indicateurs généraux suivants :

<u>Coefficient élevé</u>	Revenu moyen	<u>Coefficient moyen</u>
Population hors réserve	Chauffage central	
Conditions d'habitation		
Accès à l'eau		
Égout suffisant		
Niveau d'instruction		
Taux d'emploi		

Coefficient peu élevé

Pourcentage des jeunes

La Première nation en développement

Selon les renseignements et l'expérience dont nous disposons, le deuxième groupe de collectivités est plus étendu, bien qu'il se chiffre à moins de 100. Elles sont «en voie de développement» et possèdent un certain pouvoir économique, mais elles ne sont ni fortes, ni nettement circulaires comme elles tendent à l'être pour le reste du Canada. Elles montrent des signes d'un certain développement. Le point le plus critique est peut-être le fait qu'elles possèdent un certain pouvoir de dépense pouvant être ultimement dirigé dans un flux économique circulaire partiellement autonome. Une partie de ce revenu peut provenir d'emplois hors territoire, que l'on peut considérer comme une exportation de services. Pour revenir à l'analogie avec les voiles, ce groupe de réserves possède une bonne partie du grément nécessaire, mais pourtant n'a pas encore le vent dans les voiles. Ces collectivités peuvent faire des progrès modérés.

Le profil de l'économie des Premières nations en développement se caractériserait vraisemblablement par les indicateurs généraux suivants:

Coefficient élevé

Accès à l'eau
Égout suffisant
Chauffage central

Coefficient moyen

Conditions d'habitation
Niveau d'instruction
Pourcentage des jeunes

Coefficient peu élevé

Population hors réserve
Taux d'emploi
Revenu moyen

La Première nation fragmentée

Les réserves moyennes (qui sont au nombre d'environ 200) sont semblables à un navire qui dériverait sans une ferme direction. Elles peuvent disposer d'une combinaison à peine suffisante de paiements de transfert et d'un certain revenu hors territoire, pour appliquer des normes raisonnables d'habitation, mais un chômage prononcé pose des problèmes. Faute d'emplois suffisants, il y a peu de source de revenu pouvant être dépensé et peu d'espoir en vue d'un cycle économique favorable ou durable. Sur un bateau à la dérive, il n'est guère utile de manoeuvrer le gouvernail; de même, pour ce genre d'économie, les changements de politique ne semblent pas avoir servi à grand-chose.

Le profil de l'économie des Premières nations fragmentées se caractériserait vraisemblablement par les indicateurs généraux suivants:

Coefficient élevé

Accès à l'eau
Égout suffisant

Coefficient moyen

Conditions d'habitation
Niveau d'instruction
Pourcentage des jeunes
Population hors réserve

Coefficient peu élevé

Chauffage central
Taux d'emploi
Revenu moyen

La Première nation dépendante

Les collectivités les plus pauvres (qui dépendent lourdement de l'extérieur) étaient initialement divisées en deux groupes dans la recherche mentionnée, surtout selon leur degré d'inconfort. En réalité, ce groupe ne possède aucune économie autonome et n'a manifestement guère de chance d'en construire une dans un avenir prévisible. Les logements inadéquats semblent dénoter un pouvoir d'achat nettement insuffisant chez les consommateurs.

Sans mouvement circulaire visible de l'argent, des employeurs aux ménages, puis de retour vers les achats, il est difficile d'affirmer que ces collectivités possèdent plus qu'une économie de subsistance ou de bien-être basée sur la dépendance à l'égard du monde extérieur. Plutôt que de participer au mouvement économique du reste de la nation, ou de pouvoir établir des liens ou de tirer des avantages par rapport au reste du pays, ces collectivités sont des non-participants isolés dans l'économie nationale. En un certain sens, elles obtiennent une aide extérieure seulement pour pomper de l'eau et s'empêcher de voguer à la dérive. Pour elles, le concept de «mouvement avant» ou «d'orientation» ne veut pas dire grand-chose. Elles sont peut-être trop préoccupées de leur survie pour réfléchir à une économie qui n'existe pas réellement pour elles.

Le profil de l'économie des Premières nations dépendantes se caractériserait vraisemblablement par les indicateurs généraux suivants:

Coefficient élevé

Coefficient moyen

Coefficient peu élevé

Jeunes

Population hors réserve

Logements adéquats

Accès à l'eau

Égout suffisant

Instruction

Taux d'emploi

Revenu moyen

Chauffage central

3.3 ANALYSE ÉCONOMIQUE BASÉE SUR LA COLLECTIVITÉ

À quoi sert de poser des étiquettes sur des groupes de collectivités et dans quelle mesure cette démarche est-elle liée à la production de revenus? N'est-ce qu'un prélude à une plus forte discrimination, ou une excuse pour l'inaction? Classer les collectivités dans des catégories significatives, c'est comme faire le point sur la position actuelle d'un navire. Avant de tracer un parcours vers une destination choisie, il faut savoir de quel point l'on part.

Répondre à la diversité

Différents voyages exigent un équipement et des démarches différents. Le genre de tactique et d'outils requis pour un trajet particulier vers le développement doit être choisi en fonction de la longueur et de la difficulté du passage. Un auto-diagnostic communautaire a pour effet de placer un indicateur dans des parties du flux circulaire d'une économie. Après les lectures, nous savons ce qu'il faut faire.



C'est important car les politiques de développement économique uniformément destinées à tout le monde ont peu de chance de succès. Les conseils appropriés aux collectivités les plus en détresse seraient considérés comme naïfs et redondants par celles qui ont déjà progressé quelque peu. D'autre part, les conseils utiles pour les collectivités plus avancées mèneront à des objectifs inaccessibles et à la déception pour les plus pauvres. Pour porter fruit, la production de revenus doit être adaptée au type de flux circulaire qui existe (ou qui manque) dans une collectivité.

Par exemple, dans les collectivités ayant déjà un secteur d'exportation, une bonne partie du revenu du ménage peut provenir de la vente de pétrole ou de bois en grume. L'existence de sources de revenus disponibles sous-entend que certaines activités de vente au détail pourraient avoir une chance de se réaliser dans un tel contexte. Peut-être serait-il possible de transformer davantage dans la réserve une partie des ressources exportées, au moyen d'une scierie, par exemple, où l'on fabriquerait aussi des fermes de toiture. Peut-être que des activités d'entretien et d'approvisionnement d'une exploitation forestière pourraient naître de petites entreprises installées dans une réserve.

Établissement de buts et d'attentes

Dans certaines situations, il peut être logique d'internaliser et de renforcer les flux économiques, lesquels, dès qu'ils existent, peuvent être maîtrisés pour produire le revenu requis. Toutefois, il serait totalement inapproprié de créer des attentes irréalistes en prodiguant de tels conseils aux collectivités les plus pauvres. Celles-ci n'ayant aucune ressource à exporter, les conseils seraient non seulement irréalistes, mais irritants. Pour la plupart des collectivités en détresse, il pourrait être nécessaire de commencer par le début en répertoriant les types de capacités et de ressources susceptibles d'être développés dans certains emplacements très éloignés.

Pour l'ensemble du Canada, le diagnostic économique ultime est le système de comptes nationaux (SCN), lequel mène à l'évaluation du produit intérieur brut, du revenu personnel, des flux relatifs à

l'importation-exportation et de l'indice des prix à la consommation (pour n'en nommer que quelques-uns). C'est l'information de diagnostic provenant de ce système qui permet de gérer l'orientation de l'économie nationale. Même s'il serait prématuré d'essayer de construire un système de comptes nationaux pour les Premières nations, un auto-diagnostic communautaire basé sur un ensemble de données régulièrement mises à jour (de préférence petit et facilement accessible) pourrait remplacer un groupe de comptes nationaux.

Le but est d'informer les chefs de file, les collectivités et les décideurs au sujet des points de départ courants et réalistes de leur planification. Si les collectivités connaissent leur situation de départ, l'éventail des politiques de développement peut se réduire à un niveau plus réaliste, ce qui pourrait susciter plus d'enthousiasme car les collectivités reconnaîtraient dans les politiques une certaine crédibilité intuitive apparente. Avec quelques initiatives réalistes, et l'amorce de certains flux économiques circulaires, il pourrait être quelque peu avantageux de discuter d'une assiette fiscale comme nous l'avons mentionné précédemment.

Planification et gestion

Le concept fondamental d'un auto-diagnostic serait de prendre de neuf à douze variables facilement accessibles, et à les combiner pour produire au moins une valeur d'indice, assez semblable à l'indice des prix à la consommation (IPC). La valeur de ce diagnostic consisterait à assortir les politiques et les perspectives de développement aux valeurs élevées, moyennes et faibles de ces indices. Avec le temps, si les collectivités peuvent déceler une certaine amélioration de ces mesures, les entreprises et les consommateurs pourraient se sentir encouragés. Bien que cette confiance soit une conséquence du succès initial, dès qu'elle devient un facteur, elle peut favoriser l'investissement et les dépenses futurs dans le processus de développement.

D'une certaine façon, le succès mène à un autre succès, mais le cycle doit commencer quelque part. Un auto-diagnostic permettant aux collectivités de déterminer où elles en sont a sa place dans la création d'un cycle économique positif.

3.4 UN OUTIL DE DIAGNOSTIC COMMUNAUTAIRE

À partir de l'ensemble de données décrit ci-dessus, Sixdion a perfectionné la catégorisation et créé un simple outil de diagnostic pour aider les Premières nations à évaluer leurs propres situations économiques. Cet outil, qui prend la forme d'une feuille de calcul électronique Microsoft Excel, permet aux agents de planification communautaire et aux fonctionnaires d'introduire leurs propres variables et d'avoir immédiatement un aperçu de la situation, sous forme d'un «croquis minuscule» pour ainsi dire.

Le diagnostic démontre la valeur d'une simple évaluation locale basée sur des données facilement accessibles. Il ne s'agit nullement d'un outil de modélisation économique robuste ou détaillé. C'est plutôt un exemple, voire un point de départ, indiquant ce que pourrait être une analyse menée pour et par la collectivité. Idéalement, cette opération amorce l'élaboration d'une déclaration des «comptes nationaux autochtones», adaptée aux situations et aux paramètres des Premières nations.

Sous sa forme actuelle, l'outil présente une situation basée sur l'ensemble de données susmentionné. Si cette démarche doit avoir une importance quelconque à long terme, il faudra l'analyser et la perfectionner davantage pour augmenter sa valeur et son opportunité.

3.5 OBSTACLES ET AVANTAGES

Il est essentiel de connaître la situation économique de la collectivité pour que les plans et les interventions futurs reflètent les véritables *obstacles et avantages* des possibilités. Dans la plupart des cas, les avantages proviennent d'un leadership exercé dans la collectivité, malgré la situation économique. Par ailleurs, les obstacles sont universels pour les Premières nations, à mesure que celles-ci ont toutes affaire au même cadre fixé par la Loi sur les Indiens. En général, les obstacles et les avantages qui se présentent pour chaque type de Première nation sont exposés ci-après.

Première nation établie

Avantage principal : Le plus souvent, ces Premières nations ont déjà un stimulant au développement économique. La plupart sont situées dans un emplacement stratégique et ont montré une capacité de «se débrouiller par leurs propres moyens» et sont prêtes à passer à l'autonomie gouvernementale. La production de revenus a commencé et la pénétration de nouveaux marchés et d'une nouvelle économie mondiale peut être facilitée. Les niveaux d'instruction chez les jeunes sont supérieurs à ceux des autres catégories.

Principal obstacle : Les systèmes et l'infrastructure d'entreprises actuels se basent sur des économies de l'âge industriel dans lesquelles la plupart des Premières nations commencent à peine à faire leur marque. Ces idées et attitudes bien établies pourraient compliquer le cheminement des Premières nations vers l'ère de l'information.

Première nation en développement

Avantage principal : Une Première nation en voie de développement ne possède que des systèmes et des ressources limités, qui la rendent plus prête à aborder la planification et les changements stratégiques nécessaires pour accéder à la nouvelle économie. Une souplesse et une capacité d'entrer directement dans l'ère de l'information sont des attributs souhaitables.

Principal obstacle : Ces Premières nations pourront progresser, mais seront entravées par le fait qu'elles ont commencé à le faire «de l'ancienne façon». Dans certains cas, le changement n'est pas considéré comme un progrès.

Première nation fragmentée

Avantage principal : Ces Premières nations sont prêtes à commencer à partir de rien et n'ont aucun bagage propre. Elles sont ouvertes aux nouvelles idées et pourraient n'avoir besoin que d'une orientation initiale.

Principal obstacle : Absence de capacités et d'infrastructure. Une faible population et un

territoire restreint incitent la plupart des gens à quitter la collectivité pour participer à l'économie commerciale.

Première nation dépendante

Avantage principal : Les Premières nations dépendantes n'ont pas de véritable bagage pour les entraver, de sorte qu'elles sont prêtes à sauter dans l'avenir sans restrictions.

Principal obstacle : Le plus souvent, l'emplacement (éloigné) et les niveaux d'instruction sont les principaux obstacles. Certaines personnes ne voudront peut-être pas participer à l'économie générale (c'est-à-dire le développement d'entreprises) et aiment leur style de vie actuel. #

4 LA RECHERCHE DE REVENUS

La recherche applicable à la production de revenus pour les Premières nations a été menée selon trois orientations principales :

- 1) Des interviews téléphoniques avec divers chefs de file des Premières nations pour connaître leurs opinions, leurs situations actuelles et leurs idées pour l'avenir. Voici certaines des organisations en question :

- # Alliance Tribal Council (neuf Premières nations), Colombie-Britannique
- # Assembly of Manitoba Chiefs (toutes les Premières nations du Manitoba), Manitoba
- # Dana Naye Ventures (10 Premières nations), Yukon
- # Première nation de Hartley Bay, Colombie-Britannique
- # Conseil Mohawk de Kahnawake, Québec
- # Première nation Millbrook, Nouvelle-Écosse
- # Nation Nishnawbe-Aski (42 Premières nations), Ontario
- # Première nation Pacheñaht, Colombie-Britannique
- # Première nation Sioux Valley Dakota, Manitoba
- # Six Nations of The Grand River, Ontario
- # Conseil Ta'an Kwach'an, Yukon
- # Nation Tsuu T'inu, Alberta

Ces groupes ont été interviewés car ils constituent un bon éventail représentatif de bandes, avec ou sans taxation, et selon la dispersion géographique.

- 2) L'apport de la recherche effectuée par Sixdion, avec ses diverses perspectives, notamment l'étude d'une expérience très diversifiée de la collectivité autochtone.
- 3) L'analyse d'une grande variété de documents fournis à l'équipe de recherche par diverses sources.

L'intégration des données, des concepts, des idées et des recommandations forme la base du présent rapport. Au cours de son élaboration, nous estimions généralement que l'apport le plus précieux était celui qui provenait de la collectivité autochtone elle-même (interviews sur place), ainsi que de l'expérience et des relations des membres de l'équipe de projet Sixdion.



En ce qui concerne la documentation, il existe une pléthore de recherches précieuses et pertinentes sur le financement de l'autonomie gouvernementale, et certaines sont énumérées, aux fins de consultation, à l'annexe B. La recherche accumulée jusqu'à présent sert de solide bibliothèque de référence pour une compréhension approfondie des études plus détaillées des divers éléments constituant le sujet étendu et complexe du «financement de l'autonomie gouvernementale».

Étant donné les travaux détaillés produits jusqu'à présent, nous n'avons pas tenté dans notre étude de répéter ni de résumer ces derniers. Nous préférons présenter un aperçu «axé sur la collectivité» et pouvant fournir un «point central» permettant de regrouper les questions liées au financement de l'autonomie gouvernementale, selon une perspective autochtone.

Pour construire une collectivité «en position stratégique», il faut beaucoup de compréhension et de nombreuses discussions avant d'établir des plans et des méthodes plus détaillés. Lorsque ce point arrive dans le cycle de développement d'une Première nation, toutes les ressources (humaines, financières et documentaires) contribueront au succès.

Interviews des Premières nations

Les interviews sur place ont été très productives et ont donné lieu à diverses réponses aux questions générales sur la «production de revenus», qui leur ont été posées. Un sommaire des réponses figure à l'annexe A, ainsi que les noms des personnes interviewées.

Les réponses donnent un excellent «aperçu» du contexte et sont utiles pour mieux faire comprendre l'environnement où doit s'instaurer la «production de revenus». Il n'est pas étonnant que les réponses tournent autour de thèmes communs sur le plan des perspectives, des enjeux et des problèmes. On estimait que les réponses étaient très représentatives de l'ensemble de la collectivité.

En général, elles ont confirmé un certain nombre de problèmes courants pour quiconque s'occupe du développement économique des Premières nations. Étant donné que le principe de gouvernement n'a pas été (du moins jusqu'à présent) le facteur majeur lié à la production de revenus des Premières nations, les revenus produits jusqu'à présent ont été affectés à d'autres activités commerciales. Toutefois, cela revient à supposer que les activités ont bel et bien produit des bénéfices et des recettes pour la collectivité des Premières nations.

La plupart des activités menées jusqu'à présent concernaient le secteur des ressources naturelles, et surtout les matières premières et l'extraction. Ces activités entraînent très peu de «valeur ajoutée» et de production secondaire. En fait, la plupart des coentreprises lancées jusqu'à présent avaient pour but d'inviter les Premières nations à considérer le transfert de capacités et la formation comme des facteurs de motivation. Le véritable avantage serait provenu de l'obtention de la «part du lion» des bénéfices et du contrôle du développement communautaire par un usage «judicieux» de ces revenus.

En utilisant les idées et les notions de gouvernement exposées dans le présent document, les Premières nations de l'avenir chercheront à se lancer dans de telles coentreprises pour qu'elles attirent des «mouvements de trésorerie» indispensables à leurs budgets administratifs. Ces facteurs, en plus d'autres types de production directe de revenus à caractère fiscal, formeront la base du gouvernement des Premières nations et l'inciteront à former les chefs de file communautaires nécessaires que tout le monde attend.

Voici quelques-uns des principaux points soulevés au cours des interviews :

À propos de la production de revenus

- # La plupart des Premières nations produisent une certaine forme de revenu interne, généralement à partir de (ressources naturelles), bien que très peu d'entre elles n'aient donné de renseignements précis.
- # Les revenus ne servent pas à favoriser le fonctionnement d'une administration locale, mais constituent un capital pour des projets futurs.
- # Les petites Premières nations (celles qui comptent moins de 300 personnes) ont indiqué que les fonds accordés par le MAINC étaient très faibles et insuffisants même pour fournir un capital de départ en vue de revenus.
- # En général, nous avons constaté que les futures activités de production de revenus devaient s'étendre aux projets ou aux secteurs actuels (mines, commerce du bois, exploitation forestière, tourisme, terrain de golf).
- # Quelques activités de production de revenus ont été citées dans les interviews :
 - S aquaculture;
 - S salles de bingo, jeux de hasard et terminaux connexes, partagés avec la province;
 - S parc commercial avec frais d'utilisation et baux consentis à des entreprises non autochtones;
 - S transformation de la viande de bétail et de poulet; industries basées sur l'agriculture;
 - S contrats avec le gouvernement (approvisionnement) et l'armée;
 - S expansion d'un terrain de golf;
 - S pêche;
 - S forêts;
 - S fabrication;
 - S mines;
 - S barrages hydro-électriques (en coentreprise avec des sociétés de l'extérieur);
 - S activités immobilières (location de terrains);
 - S scieries;
 - S mails linéaires pour louer des locaux aux Autochtones et aux non-Autochtones;
 - S tourisme.

Au sujet des coentreprises et des partenariats

- # Certaines Premières nations ont soulevé des problèmes posés par des projets antérieurs conclus avec des intervenants de l'extérieur, ce qui a fait perdre la volonté politique d'envisager des coentreprises avec d'autres Premières nations.
- # La plupart des coentreprises visaient à fournir de l'emploi et à perfectionner les capacités, à l'intention des membres des Premières nations. Ces résultats étaient considérés comme plus importants que les bénéfices.

- # Les coentreprises qui fonctionnent ont généralement du succès. Tous les échecs sont attribuables surtout à une mauvaise gestion, le plus souvent de la part du partenaire non autochtone.
- # Les coentreprises ayant eu du succès font une distinction entre «les affaires» et le «conseil» des Premières nations.
- # Les collectivités qui éprouvent des difficultés ont tendance à exercer leurs activités commerciales de manière que le conseil des Premières nations assume le contrôle et prenne les décisions.
- # Par le passé, les Premières nations étaient considérées comme une source de capital et de main-d'oeuvre peu coûteuse, et l'on négligeait souvent d'établir une forte stratégie concurrentielle. Les accords de coentreprise ou de partenariat conclus n'étaient pas détaillés et permettaient au partenaire non autochtone de se désister. Par conséquent, dans certains cas, les Premières nations n'envisageront des coentreprises qu'avec d'autres Premières nations.
- # Cependant, la plupart des Premières nations considèrent les coentreprises avec des intervenants de l'extérieur comme un moyen d'acquérir de la compétence et du capital et de fournir des emplois stables. Étant donné le niveau d'instruction élevé manifesté chez les agents de développement économique et les administrateurs des Premières nations, on fait preuve d'une diligence suffisante et l'on évalue de manière critique les propositions en fonction de leurs avantages pour la collectivité.

Au sujet de la planification et du perfectionnement des activités commerciales

- # Environ 50 p. 100 des personnes interviewées possédaient un plan économique documenté, à jour et en cours d'application. Les autres collectivités cherchent maintenant à en élaborer un. Toutefois, dans certains cas, des plans avaient été établis par le passé et ils étaient désuets.
- # Très peu de Premières nations ont un plan de commercialisation. Toutefois, en discutant de cette idée, la plupart d'entre elles la jugeaient bonne et prévoient maintenant d'élaborer un plan de marché distinct de leur plan économique ou communautaire.
- # Le plus souvent, les agents de développement économique («ADE») estimaient que les collectivités ne possédaient pas les capacités commerciales nécessaires pour entreprendre de grands projets.

Au sujet des indicateurs économiques

- # Les principaux indicateurs économiques de succès sont l'emploi et les profits en vue d'un réinvestissement dans des projets économiques. Dans les collectivités du Nord ou très

petites, aux activités économiques restreintes, on utilise un indicateur général subjectif de la «santé communautaire».

Au sujet des obstacles

Les interviews ont souligné les éléments suivants :

- # Les collectivités ne comprennent pas suffisamment de membres ayant des capacités commerciales appropriées.
- # Il y a un manque de leadership politique, qui aurait permis d'établir des plans communautaires n'exigeant pas un plus grand soutien communautaire.
- # On ignore au juste si les Premières nations, et parfois les entrepreneurs, ont la capacité juridique de conclure des contrats exécutoires liés au financement.
- # L'ensemble des pouvoirs discrétionnaires du gouvernement fédéral (c'est-à-dire du MAINC) sur les activités des Premières nations, en vertu de la Loi sur les Indiens.
- # Bon nombre des restrictions mentionnées étaient liées à la Loi sur les Indiens (article 89), considérée comme un important obstacle. L'article stipule que les biens immobiliers et personnels situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou une bande.
- # Le fait d'habiter dans des lieux éloignés rend de nombreuses Premières nations peu intéressantes aux fins d'investissement.
- # En raison de la taille moyenne relative des Premières nations, il est presque impossible d'établir un flux circulaire d'argent dans la collectivité, car il n'y a pas suffisamment de richesse pour construire une économie.
- # L'incapacité de prendre des décisions rapides et légalement exécutoires au niveau des conseils des Premières nations, de manière à satisfaire aux exigences des prêteurs ou des investisseurs.



Au sujet des changements ayant eu des répercussions sur le développement économique

- # Les Premières nations ayant constitué des sociétés de développement, ou possédant des conseils tribaux dotés de sociétés de développement, ont été plus actives en ce qui concerne la capacité d'investir et de lancer des projets basés sur une évaluation indépendante de la viabilité et des avantages.

- # Selon certains agents de développement économique, un simple changement, comme des conseillers plus jeunes, a eu des répercussions positives.

Au sujet de la technologie de l'information

- # La plupart des collectivités n'ont pas de plan détaillé en technologie de l'information, mais la plus grande partie du personnel administratif des Premières nations possède des connaissances en informatique. Chez environ la moitié des Premières nations, des améliorations informatiques sont actuellement en cours, ainsi qu'un branchement à Internet et une formation connexe.
- # En ce qui concerne la préparation à l'ère de l'information, les agents de développement économique et les administrateurs présentent une moyenne d'environ 50 p. 100.

Autres commentaires

- # Dans les petites bandes situées dans le Nord ou dans des lieux éloignés, où les fonds disponibles pour le développement économique sont limités, certaines collectivités envisagent d'unir leurs efforts pour élaborer des «plans régionaux» où les revenus pourraient être regroupés en vue de projets conjoints.

Bref, les questions posées donnent, du contexte actuel de production de revenus, une bonne vue d'ensemble qui deviendra toutefois vite désuète. Par conséquent, ces questions doivent être continuellement posées au sein de la collectivité. Les chefs des Premières nations doivent se les poser, ainsi qu'à leurs organisations respectives, et en permanence pour demeurer au rythme de l'évolution commerciale qui est dynamique et difficile à suivre.

Les Premières nations commencent à peine à prendre conscience de l'importance du développement économique. Jusqu'à présent, les décisions prises dans ce domaine étaient déterminées par de nombreux autres facteurs non économiques. La recherche et les conclusions ont nettement souligné cette situation dans de nombreuses localités autochtones.

Les Premières nations commencent à peine à constater que les facteurs commerciaux et économiques seront la force motrice de la production de revenus nécessaire au financement de leur autonomie gouvernementale.

À mesure que les Premières nations assument la responsabilité de leur avenir en gérant leurs propres ressources et en contrôlant leur propre destinée, le besoin de production de revenus pour financer leur gouvernement les fera progresser.#

5 INITIATIVES PRODUCTRICES DE REVENUS

Comme les interviews l'ont montré, la plupart des Premières nations produisent actuellement un revenu interne, et ce, bien entendu, le plus souvent à partir des ressources naturelles disponibles. Dans la plupart des cas, sinon toujours, la collectivité utilise ces revenus comme une source de capital en vue d'un réinvestissement dans des projets futurs.

Actuellement, ces revenus ne servent pas à financer l'administration locale.

Bon nombre de Premières nations concluent des accords fructueux de «coentreprise» avec des partenaires non autochtones. Toutefois, le plus souvent (c'est-à-dire dans les petites collectivités), la motivation est l'emploi et l'acquisition de compétences, plutôt que le «bénéfice». Ces buts sont considérés comme plus importants que le caractère lucratif. Les plus grandes Premières nations sont plus axées vers le profit. Étant donné que la majorité d'entre elles sont de petite taille, on peut en conclure qu'elles ne sont pas actuellement orientées vers le bénéfice.

En outre, lorsque des discussions relatives aux revendications territoriales sont sur le point d'aboutir à un règlement, et lorsque l'on entrevoit une autonomie gouvernementale, les Premières nations s'attendent à ce que les montants versés pour un tel règlement servent à répondre à tous les besoins de la collectivité. Elles reconnaissent aussi qu'il faut «maintenant» s'orienter vers les perspectives de développement et la création d'une richesse interne.



Comme l'indiquent les grandes lignes du projet, les suggestions de production de revenus formulées et exposées dans la présente étude sont axées sur six (6) segments fondamentaux du marché et ont été examinées dans l'optique des Premières nations. En général, la démographie locale est directement liée à l'emplacement géographique et à la taille de la collectivité des Premières nations. Cela signifie que les collectivités «rurales» sont généralement peu peuplées, contrairement à celles des villes.

Les perspectives présentées dans les catégories ci-dessus offrent plusieurs possibilités de revenus pour un gouvernement des Premières nations. Bon nombre d'entre elles ont un caractère purement économique, mais d'autres sont liées à une future autonomie gouvernementale. La capacité d'exercer les pouvoirs gouvernementaux nécessaires au progrès entraînera l'exploitation et la mise en oeuvre d'un grand nombre de ces idées par le nouveau gouvernement des Premières nations.

La section de la taxation, décrite précédemment dans le présent document, examinait aussi un certain nombre de possibilités de production de revenus. Ici encore, il y a de fortes chances que ces possibilités ne se concrétisent qu'après l'établissement du nouveau régime de gouvernement des Premières nations au Canada. En outre, avec le pouvoir et l'autorité nécessaires pour mettre en oeuvre et diriger le projet, les suggestions de taxation exposées offrent un revenu direct pour l'administration du nouveau gouvernement des Premières nations.

Dix-huit exemples de «production de revenus» ont été choisis et exposés comme des points de départ raisonnables. La liste n'est nullement complète. Les idées, les conceptions et les perspectives sont illimitées, dans un contexte propice à la recherche de la «création de la richesse».

Ces suggestions se divisent en six (6) segments du marché comme suit :

- # ressources naturelles, écotourisme;
- # technologie de l'information;
- # commerce international et intertribal;
- # sources canadiennes de capital;
- # investissements et sources de capital à l'étranger;
- # développement économique communautaire.

Tout comme de nombreux exemples de nouvelles idées et de perspectives de gains, il est vraiment difficile de prévoir le potentiel financier dans chaque cas, sans une analyse approfondie des segments du marché. Précisons toutefois que ce potentiel, sur une période de cinq à dix ans, provient d'estimations (c'est-à-dire des hypothèses bien fondées) formulées par le Millennium Group de Sixdion Inc., qui a plusieurs années d'expérience dans les domaines des affaires et du développement économique.

Toutes ces personnes ont une expérience dans le développement économique des Premières nations et nous estimons que ces revenus sont bel et bien possibles, advenant la nouvelle réalité d'un gouvernement des Premières nations au Canada.

5.1 RESSOURCES NATURELLES, ÉCOTOURISME

(N° 1) Énergie, mines et forêts

L'emplacement géographique de la plupart des Premières nations au Canada entraîne la nécessité de mettre en oeuvre des perspectives dans ce secteur. La majorité des perspectives élaborées jusqu'à présent concernent l'extraction des ressources naturelles. Il est temps d'examiner des processus à valeur ajoutée, par opposition à l'expédition de matières premières (c'est-à-dire de chercher à intensifier l'intégration verticale).

Collectivités les mieux adaptées : Les collectivités du Nord et des régions les plus éloignées offrent la meilleure géographie pour le développement des ressources.

Pratiques courantes : La plupart des Premières nations n'en sont encore qu'à l'étape de l'extraction des ressources. Certaines, plus développées, participent à des processus à valeur ajoutée avant que les ressources ne quittent leurs territoires. La production de pétrole a entraîné l'établissement de certaines réserves de capitaux et d'entreprises misant sur

les retombées, en Alberta. On peut se procurer des renseignements détaillés auprès de la Canadian Aboriginal Minerals Association.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :

De 50 à 500 millions de dollars.

Répercussions économiques générales :

Les répercussions sont, à court terme, des emplois, et, à long terme, la création d'une richesse et une stabilité générales, après la conclusion de ces accords plus progressifs. Les Premières nations doivent commencer à participer au bénéfice provenant de ces ressources, dans tous les domaines, avant de se placer directement au niveau des consommateurs.

Obstacles et risques :

Les risques dans ce domaine sont le plus souvent une base limitée de ressources (c'est-à-dire des ressources non renouvelables). Presque tous ces types d'activités exigent aussi l'engagement d'un important capital. De plus, on déplore actuellement un manque général de formation et de connaissances industrielles.

Documentation à l'appui :

Aboriginal Community & Mining Company Relations - Canadian Aboriginal Minerals Association.

Changements de politique recommandés ou nécessaires :

Il faut un plus grand nombre d'Autochtones ayant une formation d'écologistes, d'ingénieurs, etc.

Premières étapes suggérées :

Se joindre à la Canadian Aboriginal Minerals Association.

(N° 2) Écotourisme

Il s'agit de miser sur l'intérêt des Européens à l'égard de la culture autochtone. Il faut viser les touristes allemands et japonais car ils semblent les plus intéressés et possèdent également le revenu disponible à dépenser au Canada. La topographie pittoresque, la propreté et l'écologie diversifiée en font un choix naturel pour de nombreuses Premières nations.

Collectivités les mieux adaptées :

Toutes les collectivités des Premières nations ont l'occasion d'élaborer un secteur touristique dans leur économie. Le meilleur potentiel se situe dans les collectivités éloignées, où il y a peu d'autres ressources.

Pratiques courantes :	La Canadian Aboriginal Tourism Association possède énormément d'expérience et d'information dans ce domaine. Elle a compilé des renseignements sur les gammes, les variations et la diversité des opérations, et elle a fait un examen des futures perspectives.
Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :	De 50 à 400 millions de dollars.
Répercussions économiques générales :	Elles sont importantes sur le plan de l'emploi et de la pertinence des entreprises pour les voyages organisés en groupe. Le tourisme est un stimulant très net pour l'économie d'une Première nation, car il apporte des dollars de l'extérieur dans la collectivité. Bon nombre d'artisans locaux peuvent bénéficier individuellement de cette activité. En outre, toutes les entreprises locales de services peuvent également tirer un revenu direct des ventes ou des services aux touristes.
Obstacles et risques :	Le capital de départ, les entreprises locales, la compétence en commercialisation et la planification nécessaires pour mettre en oeuvre ce type d'activité sont considérés comme des obstacles. Les risques sont les mêmes comme pour toutes les entreprises, car il faut tenir compte de tous les éléments fondamentaux.
Documentations à l'appui :	Aboriginal Tourism in Canada, publié par la NITA (Native Investment Trade Association). Publications disponibles auprès de la Canadian Aboriginal Tourism Association.
Changements de politique recommandés ou nécessaires :	Il faut une plus grande éducation préalable sur les questions importantes de cette industrie, comme des études de marché avant la construction.
Premières étapes suggérées :	Se joindre à la Canadian Aboriginal Tourism Association.

(N° 3) Tourisme (généralités)

Travailler étroitement avec les collectivités non autochtones environnantes pour développer le tourisme et apporter des dollars dans la collectivité. Il est absolument nécessaire d'assumer de plein droit la propriété du commerce touristique relatif aux Premières nations et de commencer à en retirer les gratifications financières, plutôt que de se laisser exploiter par des non-Autochtones.

- Collectivités les mieux adaptées :** Ce sont les collectivités en voie de développement et fragmentées, parce qu'elles sont généralement situées dans des endroits éloignés.
- Pratiques courantes :** Actuellement, seules quelques Premières nations ont un système de tourisme entièrement développé sur leurs territoires. Le plus souvent, les Premières nations ont été ou sont «exploitées» par la collectivité non autochtone la plus proche, comme attrait touristique.
- Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :** De 50 à 400 millions de dollars.
- Répercussions économiques générales :** Le tourisme est un stimulant très net pour l'économie des Premières nations car il apporte des dollars de l'extérieur dans la collectivité. Bon nombre d'artisans locaux peuvent bénéficier individuellement de cette activité. En outre, les entreprises locales de services peuvent tirer un revenu direct des ventes ou des services aux touristes.
- Obstacles et risques :** Le tourisme exige le développement des ressources pour les rendre attrayantes aux visiteurs. De plus, il y a normalement une certaine opposition locale sous forme d'un sentiment «d'exploitation», s'il faut correspondre à l'image européenne de l'Amérindien.
- Documentation à l'appui :** Voir n° 2, écotourisme.
- Changements de politique recommandés ou nécessaires :** Voir n° 2, écotourisme.
- Premières étapes suggérées :** Voir n° 2, écotourisme.

5.2 TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

(N° 4) Traitement des transactions

La technologie de l'information offre à de nombreuses Premières nations beaucoup d'occasions de participer à la nouvelle économie. L'emplacement ne pose plus de problème car d'importantes perspectives s'ouvrent pour les Premières nations qui pourront se développer en créant des alliances stratégiques, et acquérir la capacité de faire partie du traitement de nombreux systèmes de données. La capacité de traiter des données allant de la «saisie» de base jusqu'au «traitement des transactions», comme le traitement des réclamations d'assurance ou de frais médicaux, en font une véritable occasion que la plupart des collectivités devraient saisir dès maintenant.

- Collectivités les mieux adaptées :** Toutes les collectivités ayant des services appropriés de communications peuvent participer à ce domaine.
- Pratiques courantes :** Très peu de perspectives sur une très grande échelle ont été élaborées dans ce domaine technologique. Il existe un certain état de préparation au niveau des Premières nations, mais pas suffisamment d'infrastructure locale ni de «savoir-faire» commercial pour leur permettre d'être un important intervenant sur ce marché.
- Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :** De 0 à 100 millions de dollars.
- Répercussions économiques générales :** Cela présente l'occasion de transférer à la fois des emplois et des activités commerciales dans la collectivité des Premières nations. Les emplois auront des répercussions immédiates sur le plan du revenu disponible et du développement à long terme des capacités, et la formation offrira des capacités et des emplois transférables.
- Obstacles et risques :** Le principal obstacle sera sans doute l'élaboration de l'infrastructure nécessaire pour assurer ce type d'activités commerciales. Ce type de travail présente la meilleure perspective pour permettre aux Premières nations de participer à la «nouvelle» économie.
- Documentation à l'appui :** La documentation générale sur la technologie de l'information traite en détail des segments du marché comme celui-ci. En outre, on peut se renseigner en examinant ce qu'a fait la province du Nouveau-Brunswick pour attirer des projets comme le traitement des transactions et les bureaux d'assistance.
- Changements de politique recommandés ou nécessaires :** Faire en sorte que le programme d'impartition réservée aux Autochtones («Aboriginal Procurement Set-Aside Program») encourage l'acquisition d'une compétence autochtone en matière de technologie de l'information, au moyen de petits et gros contrats.

Premières étapes suggérées : Les parties et les collectivités intéressées devraient chercher à pénétrer le marché par l'entremise de partenariats industriels.

(N° 5) Conversion de données et bureaux d'assistance

Voilà une perspective très concrète qui s'offre à nous pour la prochaine période de cinq à dix ans. Les renseignements actuellement imprimés devront être convertis sous forme électronique. Une bonne partie de ces travaux ont été envoyés «à l'étranger» jusqu'à présent, et il n'y a aucune raison pour que ce processus technique ne puisse être appliqué dans les collectivités des Premières nations. Les occasions sont nombreuses et les frais généraux peu élevés, de sorte qu'il s'agit d'un segment de marché idéal sur lequel on peut se concentrer. La conversion de données peut aller de la transformation d'imprimés en fichiers électroniques, jusqu'à la conversion entre deux formats électroniques, comme le transfert d'anciens programmes informatiques en des langages de programmation nouveaux et plus modernes.

Collectivités les mieux adaptées : Ce type d'activités commerciales convient parfaitement à n'importe quelle Première nation possédant l'infrastructure de communications appropriée.

Pratiques courantes : La plupart des activités de «conversion de données» ont été envoyées «à l'étranger». Il n'y a pas de raison de ne pas les faire exécuter au Canada et elles offrent une excellente chance d'emplois locaux et d'installation dans les réserves.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans : De 0 à 100 millions de dollars.

Répercussions économiques générales : Ce secteur offre surtout la création d'emplois et un développement limité des capacités, ainsi qu'une augmentation du pouvoir d'achat et du développement des entreprises locales.

Obstacles et risques : Il faut assurer une certaine «sécurité» pour quelques-uns de ces contrats. Les renseignements peuvent être «confidentiels» et exiger des garanties de sécurité.

Documentation à l'appui : La documentation générale sur la technologie de l'information traite en détail des segments du marché comme celui-ci. En outre, on peut se renseigner en examinant les travaux exécutés «à l'étranger», par exemple en Inde.

Changements de politique

recommandés ou nécessaires : Faire en sorte que le programme d'impartition réservée aux Autochtones («Aboriginal Procurement Set-Aside Program») soit perfectionné pour encourager l'acquisition d'une compétence en technologie de l'information chez les Autochtones, au moyen de petits et gros contrats.

Premières étapes suggérées : Les personnes et les collectivités intéressées devraient chercher à pénétrer le marché par l'entremise de partenariats avec l'industrie.

(N° 6) *Création de centres d'affaires dans les collectivités des Premières nations*

Étant donné que la plupart des travaux réalisés dans le nouveau secteur technologique consistent dans le traitement de l'information et dans de nouvelles utilisations de l'information, il est nettement réalisable de transférer aux Premières nations des opérations et des processus sur une grande échelle. Certains avantages (d'ordre fiscal) rendent non seulement possible mais également rentable l'établissement de centres d'affaires parmi les Premières nations.

Collectivités les mieux adaptées : Les collectivités les plus rapprochées des marchés urbains et possédant de bons moyens de transport seraient les mieux adaptées. Cependant, toutes les collectivités peuvent y participer par le recours à la technologie.

Pratiques courantes : Certaines collectivités ont aménagé des parcs industriels par le passé. Ces nouveaux centres technologiques seront plus acceptables (écologiques) et offriront de meilleures possibilités de perfectionnement de capacités, à la fois aux propriétaires et aux employeurs.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans : De 0 à 100 millions de dollars.

Répercussions économiques générales : Ces opérations sur une grande échelle créeront de l'emploi et de la richesse au niveau communautaire. L'emplacement des réserves offrira des avantages tangibles aux employés et donnera un avantage concurrentiel aux entreprises (p.ex., sur le plan fiscal).

Obstacles et risques : Le capital nécessaire à la construction d'une infrastructure (comme d'habitude) posera un problème. La mentalité du milieu des affaires non autochtone pourrait résister à un déplacement dans la collectivité.

Documentation à l'appui :

Vérifier la documentation disponible sur les «incubateurs d'entreprises», etc., et apporter les changements nécessaires pour appliquer ce concept aux nouvelles entreprises de l'ère de l'information. Il s'agit d'initiatives communautaires pouvant être commanditées par les Premières nations, pour encourager l'établissement des entreprises dans la collectivité. Ces initiatives offrent des stimulants pour les entreprises dans la collectivité et, en regroupant les ressources, permettent aux sociétés de croître et d'établir divers services de soutien dans leurs premiers stades de développement.

Changements de politique recommandés ou nécessaires :

Il faut commencer à cultiver de solides relations commerciales avec le monde des affaires du reste du Canada.

Premières étapes suggérées :

Participer au programme d'impartition réservée aux Autochtones et envisager d'assurer la prestation de services commerciaux d'ordre technologique aux collectivités, comme le traitement des transactions.

5.3 COMMERCE INTERNATIONAL ET INTERTRIBAL

(N° 7) Usage des décisions commerciales favorables

Il semble y avoir beaucoup d'occasions de conclure des ententes avec les tribus américaines, en recourant à des décisions favorables en matière de commerce international rendues aux États-Unis. Cette situation présente des avantages stratégiques déterminés car les tribus sont proches de marchés beaucoup plus gros (en fait, les plus gros au monde) et cela constituerait un point de vente défini pour bon nombre des ressources naturelles administrées par les Premières nations du Canada. Le mouvement transfrontalier des ressources naturelles devra être précisé.



- Collectivités les mieux adaptées :** Les collectivités des Premières nations établies et en voie de développement, situées à proximité de la frontière américaine. Elles ont besoin d'un niveau d'organisation raisonnablement perfectionné pour entreprendre des initiatives internationales.
- Pratiques courantes :** On profite très peu de cette occasion. La plupart des marchés et des entreprises autochtones sont «jeunes» et, jusqu'à présent, n'ont examiné que des marchés locaux, voire régionaux.
- Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :** De 10 à 100 millions de dollars.
- Répercussions économiques générales :** Une fois encore, ces occasions offrent un immense potentiel pour ce qui est d'injecter des capitaux étrangers dans les collectivités des Premières nations. Ce système sera probablement le plus efficace pour les produits prêts à l'exportation et les marchés situés stratégiquement près de la frontière.
- Obstacles et risques :** Les lois sur le commerce international devront être examinées et précisées dans la mesure où elles s'appliquent aux Amérindiens. L'ALENA devra sans doute être révisé.
- Documentation à l'appui :** «Native Business Opportunities: The New Reality International Investment & Trade in Native Economic Development», publié par la NITA.
- Changements de politique**

- recommandés ou nécessaires :** Établir les politiques nécessaires pour encourager et favoriser le commerce international entre les Premières nations du Canada et les tribus américaines.
- Premières étapes suggérées :** Organiser un sommet commercial nord-américain entre les tribus américaines et les Premières nations au Canada intéressées à examiner cette possibilité.

(N° 8) *Création de zones autochtones de libre-échange*

Les Autochtones du Canada et des États-Unis jouissent de nombreux avantages que leur confère leur situation de premiers peuples de l'Amérique du Nord. Étant donné le statut spécial des territoires administrés par ces nations indépendantes, de nombreuses perspectives s'offrent dans la situation actuelle. L'élaboration de zones autochtones de «libre-échange» est nettement une possibilité, à mesure que les droits des Premières nations sont définis et utilisés aux fins de gain économique.

- Collectivités les mieux adaptées :** Les Premières nations établies et en voie de développement. Ici encore, les collectivités intéressées auront besoin d'un niveau élevé d'organisation et de développement.
- Pratiques courantes :** Aucune au Canada. Il en existe quelques-unes dans les tribus américaines.
- Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :** De 0 à 50 millions de dollars.
- Répercussions économiques générales :** Il est possible d'exercer un effet très dramatique sur l'économie d'une Première nation. La capacité de commercer et de pénétrer le marché américain avec les tribus des États-Unis nous donne l'occasion d'exercer un effet global sur tous les secteurs d'une économie locale des Premières nations.
- Obstacles et risques :** Le plus gros obstacle consiste à obtenir des décisions favorables de la part des gouvernements du Canada et des États-Unis.
- Documentation à l'appui :** Une certaine documentation pédagogique est disponible au Canada, et il existe d'autres renseignements sur les zones de libre-échange américaines.

Changements de politique

recommandés ou nécessaires : Un stimulant gouvernemental de l'économie autochtone par le recours à des décisions commerciales favorables permettra de mettre en oeuvre des activités commerciales dans la collectivité.

Premières étapes suggérées : Effectuer des recherches de base au niveau communautaire.

(N° 9) *Activités commerciales intertribales*

Bon nombre de nations autochtones dans le monde entier commencent à peine à prendre conscience du «véritable» concept de développement économique et commercial. Il existe un certain niveau de confort et une motivation culturelle définie pour créer des relations commerciales et, ce qui est plus important, des perspectives de bénéfices entre Autochtones. Il existe aussi des perspectives d'investissement direct à examiner, car bon nombre de nations autochtones administrent de grosses caisses de capitaux pouvant être investis dans les collectivités canadiennes des Premières nations et utilisés pour exercer une influence commerciale.

Collectivités les mieux adaptées : Les Premières nations établies et en développement.

Pratiques courantes : Très peu de nations autochtones dans le monde entier participent à ce type de relations entre nations. Il existe de telles possibilités dans diverses régions, dont la Nouvelle-Zélande, l'Amérique du Sud et certains pays asiatiques. Certains de ces pays sont plus avancés que les Premières nations canadiennes, mais considèrent ces dernières comme un marché potentiel.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans : De 10 à 400 millions de dollars.

Répercussions économiques générales : D'immenses répercussions économiques auront lieu quand on aura concrétisé cette perspective. Possibilité d'importer des réserves-encaisses de l'étranger.

Obstacles et risques : Les risques peuvent être atténués si l'on fait preuve de «diligence raisonnable» et d'une bonne préparation, pour accéder efficacement aux marchés internationaux.

Documentation à l'appui : Publications de la NITA.

Changements de politique

recommandés ou nécessaires :	Engagement vis-à-vis de la recherche et de l'éducation dans ce domaine. Il faut également une aide à l'expansion de l'exportation de produits.
Premières étapes suggérées :	Communiquer avec le ministre du Commerce de la Nouvelle-Zélande et obtenir de plus amples renseignements sur les initiatives commerciales des Maoris. Communiquer avec Affaires étrangères Canada et avec la Société pour l'expansion des exportations du Canada.

5.4 SOURCES CANADIENNES DE CAPITAL

(N° 10) Trésor du Canada

Le gouvernement fédéral détient plusieurs millions de dollars en fiducie pour les Premières nations du Canada. Rien n'empêche d'entamer des négociations pour que ces fonds exercent un effet de levier afin d'apporter de nouvelles sources de capital dans les collectivités des Premières nations. Un plan bien élaboré et une analyse de rentabilisation solide permettraient d'utiliser ces dollars pour produire une nouvelle richesse à l'intention des Premières nations.

Collectivités les mieux adaptées :	Sans objet.
Pratiques courantes :	Le gouvernement du Canada (MAINC) administre actuellement ce fonds.
Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :	De 0 à 50 millions de dollars.
Répercussions économiques générales :	Elles pourraient être très étendues si le projet était efficacement structuré et administré.
Obstacles et risques :	Le MAINC courra-t-il le risque d'être poursuivi en justice pour bris d'obligations fiduciaires?
Documentation à l'appui :	Calvin D. Helin, «Doing Business with Aboriginal Canada Makes Sense».
Changements de politique recommandés ou nécessaires :	Cela pourrait s'effectuer au moyen de changements à la politique du MAINC.

Premières étapes suggérées : Examiner la documentation actuelle et continuer à analyser la possibilité.
Discuter avec des agents du MAINC.

(N° 11) Créer une société de capital de risque pour Autochtones, commanditée par le gouvernement fédéral

Ce mécanisme a obtenu du succès dans la collectivité non autochtone comme un moyen de former un fonds commun de capitaux et de stimuler la croissance économique par l'établissement d'entreprises privées. Des crédits d'impôt et certaines garanties seront également nécessaires. Cependant, des fonds précis à investir dans les entreprises autochtones stimuleraient nettement l'économie des Premières nations.

Collectivités les mieux adaptées : Premières nations établies, en voie de développement ou fragmentées.

Pratiques courantes : La société Native Venture Capital Corp. est établie en Alberta. Il s'agit d'une société à capital de risque établie dans cette province pour investir dans les entreprises autochtones. Elle existe depuis le début des années 80 et utilise des investissements provenant de diverses sources en Alberta, dont le gouvernement et le secteur privé.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans : De 0 à 100 millions de dollars.

Répercussions économiques générales : Elles pourraient être importantes comme moyen de fournir un avoir propre et un capital de démarrage à la collectivité autochtone.

Obstacles et risques : Elle doit être une structure de capital de risque basée sur le secteur privé et établie à l'initiative de celui-ci.

Documentation à l'appui : Voir la documentation et les publications gouvernementales, ainsi que des renseignements provenant de la NITA, au sujet des diverses conférences que l'association a organisées dans ce domaine.

Changements de politique recommandés ou nécessaires : Il faudra peut-être examiner des crédits d'impôt favorables et d'autres stimulants pour inciter les gens à mettre en commun des capitaux de risque visant des activités commerciales plus «risquées».

Premières étapes suggérées : Il faudra des recherches plus détaillées pour explorer ce concept et l'offrir au milieu des finances.
À mesure que les Autochtones commenceront à participer au secteur financier (comme la Banque des Premières nations du Canada et les coopératives de crédit locales), l'usage des véhicules pourra devenir une réalité. On pourra apprendre beaucoup à partir des entreprises risquées déjà effectuées dans ce domaine.

(N° 12) Accès à des fonds de retraite et à des fonds mutuels pour l'infrastructure

On reconnaît qu'il existe une énorme réserve de capitaux disponibles sur le marché. En rendant les collectivités des Premières nations attrayantes pour ce type d'investisseur, on susciterait d'importants revenus. Ici encore, dans le contexte actuel, une certaine forme d'intervention serait nécessaire de la part du gouvernement fédéral.

Collectivités les mieux adaptées : Premières nations établies, en voie de développement ou fragmentées.

Pratiques courantes : Certaines institutions financières le font déjà dans une certaine mesure.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans : De 0 à 100 millions de dollars.

Répercussions économiques générales : Elles pourraient être considérables.

Obstacles et risques : Pour être efficace, l'opération commerciale doit être effectuée par le secteur privé et des organismes non gouvernementaux.

Documentation à l'appui : Plusieurs publications de la NITA et de Calvin Helin porteraient sur ce sujet.

Changements de politique recommandés ou nécessaires : Il faudrait «assouplir» les actuelles politiques d'investissement en ce qui concerne les fonds de retraite et les fonds mutuels.

Premières étapes suggérées : Une recherche plus approfondie.

5.5 INVESTISSEMENT À L'ÉTRANGER

(N° 13) Programme d'immigration des investisseurs

L'usage du Programme d'immigration des investisseurs (PII) offre de nettes possibilités pour la création d'un fonds commun de capitaux de risque visant la collectivité autochtone. Il s'agit d'un programme du gouvernement fédéral qui accorde des visas ou la citoyenneté aux immigrants investissant dans ce programme pour favoriser le développement commercial au Canada. Nous proposons ici de consacrer une partie de ces montants à un fonds propre aux Autochtones en vue d'un investissement ou d'une utilisation dans les économies et les collectivités des Premières nations. Ici encore, il faudrait rendre la culture autochtone plus attrayante et, ce qui est plus important, commercialiser la collectivité des Premières nations en la présentant comme un lieu d'investissement viable, pour assurer le succès de ce type de financement. Il est possible de miser sur la «nouvelle» économie si l'on réalise que les Premières nations administrent à la fois les terres et d'autres ressources.

Collectivités les mieux adaptées :	Premières nations établies, en voie de développement ou fragmentées.
Pratiques courantes :	Le PII ne s'applique pas aux collectivités autochtones.
Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :	De 0 à 550 millions de dollars.
Répercussions économiques générales :	Cette initiative pourrait fournir un capital ayant des répercussions directes sur les collectivités en vue d'une production immédiate de richesse.
Obstacles et risques :	Le Programme d'immigration des investisseurs (PII), sous sa forme actuelle, n'a pas d'élément autochtone. Le gouvernement n'a jamais envisagé le marché autochtone pour investir les capitaux étrangers ainsi recueillis.
Documentation à l'appui :	Le PII compte diverses publications et documentations disponibles par l'entremise du gouvernement fédéral et des provinces. Il est exécuté par le ministère des Finances.
Changements de politique recommandés ou nécessaires :	Il faut modifier le PII pour qu'il réponde aux besoins des Autochtones.
Premières étapes suggérées :	Faire représenter la collectivité autochtone au sein de conseils provinciaux qui administrent le programme.

(N° 14) Missions commerciales autochtones

Voici encore un secteur qui présente un plus gros potentiel qu'il ne le semble à première vue. La vente des produits des Premières nations autochtones en Asie (c'est-à-dire en Chine et au Japon) ainsi qu'en Europe (c'est-à-dire en Allemagne) offre d'importantes occasions de négocier des contreparties et un investissement étranger dans les collectivités des Premières nations.

Collectivités les mieux adaptées : Toutes.

Pratiques courantes : Calvin Helin a organisé une mission commerciale autochtone en Chine en 1994. Il prévoit faire de même en Nouvelle-Zélande en février 1997 et en Chine la même année. Les Premières nations commencent à peine à examiner la possibilité du commerce international.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans : De 0 à 400 millions de dollars.

Répercussions économiques générales : Il faut examiner cette perspective par rapport au potentiel de commercialisation des produits des Premières nations sur le marché international. Ou encore il est possible de conclure des ententes pour commercialiser des marchandises étrangères sur le marché canadien, par l'entremise d'une collectivité ou d'une entreprise autochtone.

Obstacles et risques : Le principal obstacle est la connaissance des marchés étrangers et de leurs «façons» de faire des affaires. Il faut se familiariser avec leurs coutumes et être préparés à commercialiser et à vendre les produits des Premières nations en présentant l'image d'un partenaire commercial de qualité.

Documentation à l'appui : Voir 5.3, n° 8.

Changements de politique recommandés ou nécessaires : Fournir aux Premières nations la documentation et les connaissances nécessaires à une mission commerciale efficace sur le plan économique.

Premières étapes suggérées : Commencer à utiliser tous les renseignements disponibles.

(N° 15) Transfert technologique

Étant donné que le nouvel âge de la technologie de l'information supprime, pour ainsi dire, les frontières, il y a d'innombrables moyens de conclure des ententes avec des fournisseurs de l'étranger. La capacité de transférer des compétences et de transmettre des données sans effort offre bon nombre de perspectives uniques aux Autochtones pour leur permettre d'attirer dans leurs collectivités des opérations commerciales fondées sur la technologie. Ici encore, la commercialisation est la clé du succès. Les perspectives offertes en technologie vont de l'élaboration de produits pour les grandes compagnies technologiques à l'exploitation d'entreprises basées sur Internet.

L'environnement nécessaire à ces types de perspectives est le même que pour les options basées sur la technologie, examinées ci-dessus, mais, dans le cas présent, les clients proviennent nettement de l'étranger.

5.6 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE

(N° 16) Émission d'obligations autochtones

Cette méthode de financement est considérée comme une des plus rentables pour un gouvernement. L'argent est employé pour exercer un effet de levier dans la collectivité au moyen de l'émission d'obligations et il est garanti par la «nouvelle assiette fiscale», qui peut servir à créer l'infrastructure nécessaire au nouveau gouvernement des Premières nations. La première préoccupation dans ce domaine est de rendre attrayante l'émission d'obligations sur le marché. Il faut, par conséquent, un revenu soutenu ou une garantie gouvernementale (fédérale).

Collectivités les mieux adaptées : Premières nations établies.

Pratiques courantes : Il n'y en n'a pas encore au Canada, mais cette possibilité a été étudiée par la Westbank First Nation en Colombie-Britannique. La Westbank a conclu une entente avec le gouvernement de la Colombie-Britannique pour établir la First Nations Finance Authority Inc. Le principe de base consiste à recueillir des fonds au moyen de l'émission d'obligations en utilisant la cote de crédit et les antécédents fiables du Trésor de la Colombie-Britannique. Communiquer avec Deanna Hamilton aux soins de la First Nations Finance Authority, Kelowna (C.-B.), (604) 769-5445.

Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans : De 0 à 100 millions de dollars.

Répercussions économiques générales : Cette initiative pourrait fournir du capital en regroupant les fonds. Elle offre au gouvernement des Premières nations sa source «la plus économique» de capital. Le

gouvernement pourra s'en servir directement pour répondre aux besoins de la collectivité, sur laquelle elle aura un effet dramatique, notamment en améliorant les normes sociales et celles de santé.

- Obstacles et risques :** Il faut une collectivité stable et une bonne assiette fiscale, ce qui fait défaut actuellement à la plupart des Premières nations.
- Documentation à l'appui :** Robert Bish : Conférence nationale de la NITA.
- Changements de politique recommandés ou nécessaires :** Demander au gouvernement d'envisager une participation à cette initiative productrice de revenus et de travailler à sa mise en oeuvre avec le gouvernement des Premières nations (par exemple, sous forme de garanties).
- Premières étapes suggérées :** Intensifier les recherches.

(N° 17) Formation des entrepreneurs

Les chefs de file autochtones doivent constater qu'il est très important de favoriser les entrepreneurs dans la collectivité. Tout comme pour l'économie extérieure, ce sera le secteur privé autochtone qui construira la base économique dont nous avons si désespérément besoin pour progresser vers l'autonomie gouvernementale. La capacité de créer une collectivité durable à long terme sera directement liée aux efforts déployés par le gouvernement local pour édifier la structure d'entrepreneurs de la collectivité.



L'établissement des entreprises dans une collectivité des Premières nations amorce le flux circulaire de l'argent. Le développement des capacités d'entrepreneurs, surtout chez les jeunes, est essentiel pour l'avenir.

- Collectivités les mieux adaptées :** Toutes les collectivités.
- Pratiques courantes :** La plupart des Premières nations sont dépourvues des capacités commerciales globales nécessaires à une saine base commerciale pour le secteur privé. La formation est dispensée selon les besoins.
- Potentiel de revenus sur une période de cinq à dix ans :** L'initiative produira un plus grand nombre de «retombées» financières dans la collectivité, par l'effet multiplicateur de

l'argent, en fournissant un plus grand nombre de produits et services à la collectivité.

De 0 à 10 millions de dollars, selon l'envergure et l'emplacement des Premières nations.

Répercussions économiques

Répercussions économiques générales :

Les jeux de hasard sont l'activité la plus rentable pour les Premières nations, sur le plan purement économique. Le potentiel de production de revenus est énorme.

Obstacles et risques :

La collectivité doit régler les préoccupations sociales avant d'entrer sur ce marché.

Documentation à l'appui :

Diverses publications que l'on peut se procurer aux États-Unis sont consacrées aux répercussions des jeux de hasard sur les tribus.

Changements de politique recommandés ou nécessaires :

Ouvrir le marché aux jeux de hasard pour les Autochtones.

Premières étapes suggérées :

Les Premières nations et le gouvernement fédéral devraient négocier une entente pour établir des jeux de hasard de la manière la plus appropriée à une collectivité déterminée des Premières nations.

5.7 AUTRES

Dans la recherche et l'enquête menées par Sixdion dans ce domaine, bon nombre d'idées créatives ont été recueillies. En voici quelques-unes que nous n'avons pas mentionnées mais qui sont valables, d'après nous :

- # mécanisme axé sur le flux par le partage;
- # crédits d'impôt;
- # crédits d'investissement financier aux Autochtones;
- # crédit d'impôt sur les économies pour Autochtones.

Ce sont des moyens d'investissement commandités par le gouvernement et offrant des crédits d'impôt aux personnes et aux investisseurs qui souhaitent placer de l'argent dans divers domaines (énumérés ci-dessus) visant les initiatives autochtones. Les gens obtiendraient des crédits d'impôt et réaliseraient des économies en plaçant leur argent dans des groupements et des initiatives consacrés au développement des Autochtones.#

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Sixdion a abordé ce projet sous un angle résolument tourné vers l'avenir. Ce dernier ne se conçoit pas seulement au point de vue du temps, mais d'après la perspective selon laquelle les Premières nations pourront une fois encore être responsables de leur sort. L'époque où cet avenir serait largement tributaire de forces extérieures (c'est-à-dire la Loi sur les Indiens) sera révolue. À la place, le nouveau gouvernement des Premières nations, avec tous les «outils» nécessaires, s'occupera encore une fois, non seulement de planifier pour les générations futures, mais d'assumer l'entière responsabilité de celles-ci.

6.1 CONCLUSIONS

Les recherches menées sur place par Sixdion et sa connaissance approfondie de la collectivité autochtone au Canada ont mené aux mêmes conclusions que chez la plupart des gens.

La plus évidente est que les collectivités des Premières nations au Canada sont généralement en mauvaise santé économique et que le gouvernement fédéral détient, pour l'instant, à la fois les obstacles (c'est-à-dire la Loi sur les Indiens) et les avantages (c'est-à-dire les ressources financières) qui les concernent.

Et voici où se trouve le problème :

Aujourd'hui, les Premières nations n'insistent pas pour se placer «en position stratégique» pour l'avenir, car elles n'ont pas encore l'autonomie ni les outils nécessaires pour cela.

Dans l'ensemble, les Premières nations sont carrément dans une situation financière désespérée, avec différents degrés de dépendance. Comme on peut s'y attendre, les principales sources de revenu sont directement liées aux ressources actuellement administrées par les Autochtones. Cela signifie que la plupart des perspectives qui s'offrent actuellement proviennent du secteur des ressources naturelles. Dans les collectivités des Premières nations exerçant une autorité en matière de fiscalité, les revenus sont liés aux terres (taxes foncières, baux, redevances sur les ressources, etc.). Au mieux, ces sources de revenus sont limitées et correspondent au plus bas dénominateur chez les gouvernements non autochtones.



En ce qui concerne les autres obstacles à la production de revenus, les principaux sont l'article 89 de la Loi sur les Indiens, ainsi que le manque de compétences en affaires des membres de la collectivité. Un autre obstacle est le leadership fragmenté et le manque de participation communautaire aux principales initiatives. Ici encore, ce sont tous des points bien connus.

Dès lors, que peuvent faire les Premières nations? Comment financer les gouvernements autochtones? Quelles sont les prochaines étapes?

Il faut un nouveau moyen de faire des affaires

Il faut trouver un moyen complètement nouveau de «faire des affaires», et un moyen différent (mais pas entièrement nouveau) de développer les Premières nations au Canada et d'en faire une nouvelle réalité. C'est cette nouvelle réalité qui est au coeur du développement socio-économique durable.

Lorsque le gouvernement des Premières nations (que nous avons décrit précédemment) fera son apparition, le concept selon lequel la culture, la démographie et d'autres questions connexes auront des répercussions sur la capacité de produire des revenus durables, n'a pas vraiment d'importance. Le nouveau gouvernement des Premières nations sera accepté et respecté à cause de tous ces facteurs et non malgré eux. Nous verrons un gouvernement qui représentera le peuple et la collectivité, et qui gèrera son développement en conséquence.

Des décisions très pratiques et des résultats tangibles commencent à se manifester lorsque le pouvoir et l'autorité de prendre des décisions et d'appliquer des solutions «communautaires» deviennent une réalité. L'autonomie gouvernementale, au vrai sens du mot, mènera à l'établissement d'un leadership et à la prise de décisions stratégiques.

L'avenir est ici désormais pour les collectivités des Premières nations au Canada. C'est maintenant qu'il est indispensable et déterminant de relever les défis de l'autonomie gouvernementale. La meilleure chance de succès réside dans la plus précieuse ressource de la collectivité : les gens. L'ère de la technologie de l'information ne sert qu'à accroître l'importance des membres de la collectivité dans ce qu'on appelle aujourd'hui «l'économie du savoir». L'avantage de ce nouvel âge et de cette nouvelle économie est que les Premières nations, armées de leur population jeune et d'un nouvel ordre de gouvernement, pourront se lancer dans ce «nouveau monde».

Les jeunes représentent, au sein de la population autochtone, une proportion beaucoup plus grande que par rapport à la population canadienne en général. Cette situation présente à la fois un problème et, ce qui est plus important, une perspective. En raison du «baby-boom» attendu, qui accompagne ces types de statistiques, les gouvernements autochtones auront d'autant plus besoin de produire des revenus à l'avenir. Toutefois, une jeune population signifie que les Premières nations possèdent en abondance leur plus importante ressource, une main-d'oeuvre jeune et dynamique impatiente d'acquérir les compétences nécessaires pour contribuer à la nouvelle économie.

Risques et gratifications

Les perspectives sont énormes, tout comme les risques. Pour assurer la production de revenus durables, l'autonomie gouvernementale des Premières nations doit être reconnue par toutes les parties en cause, y compris le gouvernement fédéral, à titre de nouvel ordre de gouvernement au Canada. La relation intergouvernementale et les arrangements financiers qui s'ensuivent seront négociés. Une lenteur excessive dans l'établissement du nouvel ordre de gouvernement risquerait

de diminuer, voire d'annuler le progrès économique et d'instaurer un contexte incapable de produire des revenus importants, ce qui entraînerait le statu quo.

Toutefois, en raison des gratifications, le risque et tous les efforts en valent la peine. Sixdion a décrit seulement quelques moyens permettant à une Première nation de produire des revenus, advenant la réalité de l'autonomie gouvernementale. À lui seul, le potentiel de revenus des jeux de hasard est énorme.

6.2 RECOMMANDATIONS

Les concepts et les idées exposés dans le présent rapport oscillent autour de la possibilité passionnante de former un nouveau régime de gouvernement dans la constitution canadienne. Non seulement cette perspective est-elle intéressante, mais elle nous permettra de hisser clairement les Premières nations du Canada au rang de véritables niveaux de gouvernement, assumant leur propre subsistance et abordant d'un pied ferme le XXI^e siècle.

Toutefois, il est pour le moins difficile de recommander des actions et des changements de politique pour favoriser la production d'un revenu durable à l'appui de l'autonomie gouvernementale, car on se trouve devant un paradoxe.

Le paradoxe

La présentation de telles recommandations au gouvernement fédéral est difficile car le concept d'autonomie gouvernementale, en vertu de la Loi sur les Indiens, est presque contradictoire. Tout le concept d'autonomie gouvernementale vise à se gouverner soi-même, alors que la raison d'être de la Loi sur les Indiens est de confier au Canada les affaires de la collectivité autochtone.

Et, comme nous l'avons répété tout au long du rapport, il est, à toutes fins utiles, futile d'envisager la production de revenus sans les éléments d'une Première nation en position stratégique, y compris un modèle efficace de gouvernement.

Voici donc le paradoxe en question :

Si la collectivité autochtone acquiert une véritable autonomie gouvernementale, la Loi sur les Indiens ne sera plus nécessaire. À l'inverse, si l'on maintient cette dernière, il n'y aura aucune véritable autonomie gouvernementale pour les Premières nations.

Par conséquent, la principale recommandation à présenter serait de reconnaître que la production de revenus pour financer l'autonomie gouvernementale est en fait irréalisable dans le cadre de l'actuelle Loi sur les Indiens. Le processus doit être examiné à un niveau supérieur. Le véritable problème à régler est celui des négociations avec les Premières nations à titre de partenaires égaux. Il faut établir de nouvelles relations intergouvernementales pour concrétiser la création d'une richesse. En outre, le MAINC doit reconnaître l'interdépendance entre le développement économique et l'autonomie gouvernementale.

La Couronne doit continuer à collaborer en vue d'un nouvel ordre de gouvernement lié au Canada, mais non assujetti à lui comme l'ancien conseil de bande prévu par la Loi sur les Indiens.

Points de départ pratiques

Alors, où le Canada et les Premières nations peuvent-ils commencer à appliquer des politiques et des solutions favorisant dès maintenant une véritable «production de revenus»?

Les recommandations suivantes sont formulées à titre d'étapes vers l'établissement de nouvelles formes de production de revenus dans la collectivité autochtone :

Pour le gouvernement fédéral :

Pour qu'une Première nation puisse financer son autonomie gouvernementale, cette dernière doit être un véritable ordre de gouvernement. Il est clair que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale a diverses significations selon les gens (c'est-à-dire respectivement au Canada et parmi les Premières nations).

Établir des définitions acceptables pour les deux parties en cause et négocier le processus selon des relations intergouvernementales.

Les limitations de la Loi sur les Indiens sont plus nuisibles qu'avantageuses dans le domaine de la production de revenus. Reconnaître la situation et prendre des mesures (c'est-à-dire relativement à la l'article 89) pour permettre la production de revenus au niveau communautaire, d'une «manière» propice à l'établissement d'activités commerciales, avec les risques et les avantages du marché général.

Reconnaître le fait que, pour concrétiser l'autonomie gouvernementale des Premières nations et la production de revenus, il faut agir dans un esprit de collaboration avec le gouvernement fédéral, et non dans une situation de type «à prendre ou à laisser».

Pour les Premières nations :

Définir clairement ce que signifie «l'autonomie gouvernementale» pour la collectivité ou le territoire, et commencer à mettre en oeuvre les changements et les décisions en matière de politiques et de leadership qui sont nécessaires pour concrétiser ce concept. Placer la collectivité dans une situation permettant de servir les gens et planifier l'avenir selon des critères locaux et non pas des normes extérieures.

S'orienter résolument vers l'avenir et laisser derrière le «vieux bagage», de manière à s'engager positivement dans l'autonomie gouvernementale, en misant sur l'ère de l'information pour favoriser la collectivité et la situer sur la scène mondiale.

Utiliser la seule ressource qui soit disponible à tout le monde : une jeune population impatiente d'apprendre et prête à utiliser les compétences de la technologie pour apporter de nouvelles perspectives et de nouveaux revenus à la collectivité.

- # Prendre du recul et évaluer la collectivité de façon réaliste, et oser prendre des décisions «difficiles» mais essentielles au cheminement vers l'avenir, et pour établir une Première nation en position stratégique.

En ce qui concerne les interventions et les étapes à court terme, il existe très peu de micro-activités ayant d'importantes répercussions. Les enjeux sont bien connus, universels et existent depuis que le développement économique des Premières nations est devenu une priorité du MAINC en 1978. Seul un changement important permettra d'atteindre les résultats souhaités.

Toutefois, en prévision de la suppression des obstacles, nous recommandons ce qui suit :

- # Élaborer des outils de diagnostic économique et de planification communautaires, comme ceux que nous avons proposés dans le présent rapport.
- # Examiner les nouveaux répertoires des «meilleures (et pires) pratiques», et consolider ceux qui existent déjà, par exemple, sous la forme d'un site Web Internet, comme outil à l'intention des entrepreneurs des Premières nations.
- # Financer l'élaboration d'un «modèle pilote d'entreprise» pour les Premières nations, tel que présenté dans la section 2.2.
- # Conter des contrats avec des entreprises autochtones pour favoriser l'élaboration de politiques et les recherches sous-jacentes, non pas pour des achats «réservés», mais parce que seules les entreprises autochtones peuvent apporter les perspectives «fondamentales» nécessaires à un véritable changement et à des résultats concrets. Des demandes de propositions de qualité, une diligence raisonnable dans l'évaluation et les forces du marché permettront aux entrepreneurs autochtones de soutenir leurs offres avec de bonnes compétences, par le truchement d'un partenariat et du développement.
- # Modifier la politique des marchés réservés aux Autochtones, afin qu'elle ait des répercussions directes sur l'établissement des activités commerciales communautaires, et à l'avantage de celles-ci. Sous sa forme actuelle, la politique n'aura vraisemblablement d'effet que sur les entreprises autochtones situées dans des villes. Une proportion de 50 p. 100 des objectifs totaux de la politique devrait être consacrée au développement basé sur «les réserves».

#

Annexe A :
Contexte des interviews

A CONTEXTE DES INTERVIEWS

La présente annexe contient un résumé des questions et des réponses, ainsi que les noms des personnes interviewées.

Q *Votre conseil ou votre gouvernement de Première nation produit-il des revenus internes autres que les paiements direct de transfert fédéraux-provinciaux-territoriaux?*

La plupart des Premières nations produisent une certaine forme de revenu interne, bien que très peu d'entre elles n'aient fourni de renseignements précis, c'est-à-dire les montants en dollars.

La plupart des revenus proviennent des ressources naturelles disponibles. Bon nombre de collectivités possèdent ou établissent actuellement des sociétés de développement ou des commissions qui seront le volet économique des projets. Le but de celles-ci consiste à produire des fonds, avec l'approbation des collectivités membres ou de la Première nation, pour compléter les programmes actuellement exécutés au niveau communautaire.

La plupart des collectivités possèdent des entreprises ou des initiatives fructueuses qui produisent des revenus, lesquels ne sont pas utilisés pour favoriser l'administration locale, mais plutôt à titre de capital pour des projets futurs.

En ce qui concerne les Premières nations (surtout au Yukon) qui règlent actuellement leurs revendications territoriales et qui deviendront des nations autonomes, les dollars provenant de ces règlements sont utilisés pour répondre à tous les besoins de la collectivité, c'est-à-dire l'administration, l'éducation, les routes et le développement économique. L'attention s'est tournée vers les activités de revendication depuis les vingt dernières années, et elle se portera désormais sur les perspectives de développement et les avantages économiques.

Les Premières nations plus petites (comptant moins de 300 habitants) ont indiqué que le montant de financement obtenu de la part du MAIN est très faible et insuffisant même pour fournir un capital de départ. Par conséquent, ces collectivités sont beaucoup plus actives avec les collectivités non autochtones environnantes, pour développer le tourisme (surtout) afin d'attirer chez elles des dollars de l'extérieur. Dans d'autres cas, on a établi des coentreprises avec des sociétés de l'extérieur en matière de foresterie et d'exploitation de bois d'oeuvre.

Q *Existe-t-il des coentreprises ou des partenariats rentables appartenant à la collectivité et conclus avec des entités extérieures dans votre collectivité?*

Un peu plus de la moitié des répondants ont indiqué qu'il existait des coentreprises. Certains ont fait état de problèmes causés par des projets entrepris avec des intervenants de l'extérieur, et ont mentionné que la volonté politique consiste maintenant à n'envisager que des coentreprises avec d'autres Premières nations.

Q Dans quelle mesure ces initiatives sont-elles couronnées de succès?

La plupart des coentreprises ont été constituées pour fournir de l'emploi et développer les compétences chez les membres des Premières nations, résultats considérés comme plus importants que les profits. Cette conclusion générale reflète davantage la situation des petites Premières nations tandis que les grandes collectivités s'intéressent davantage aux bénéficiaires, lesquels favorisent ensuite l'emploi.

Les coentreprises qui fonctionnent actuellement sont couronnées de succès, les échecs étant surtout attribuables à une gestion déficiente, le plus souvent exercée par le partenaire non autochtone.

En outre, les coentreprises obtenant du succès font la distinction entre les «affaires» et les rapports avec le conseil des Premières nations, et les collectivités qui éprouvent des difficultés ont tendance à exploiter leurs entreprises respectives en confiant l'administration et les décisions au conseil des Premières nations.

Q D'après vous, quelles sont les perspectives de production de revenus pour votre collectivité?

Nos conclusions générales sont que les futures activités de production de revenus devaient consister à étendre les projets ou les secteurs existants, comme les mines, le bois d'oeuvre, les forêts, le tourisme et le golf. Ici encore, cette opinion se base sur la reconnaissance des ressources naturelles disponibles dans chaque collectivité. On présume que des ressources humaines sont prévues pour assurer un apport adéquat de main-d'oeuvre dans chaque projet de développement.

Certaines collectivités cherchent à regrouper en un plan régional les stratégies formulées par chaque collectivité. Les avantages «des retombées» sont alors plus reconnaissables et liés aux entreprises actuelles.

Q D'après vous, quel est le potentiel à long terme de ces perspectives (de cinq à dix ans)?

Voici une liste plus détaillée des projets, regroupés par catégories d'échantillons au cours des cinq prochaines années :

RÉGIONS URBAINES

- Viser les initiatives en matière de tourisme et de fabrication;
- forêts de la Colombie-Britannique, pêche, aquaculture, développement immobilier (location de terrains) et jeux de hasard.

RÉGIONS ÉLOIGNÉES

- Expansion de l'industrie des forêts et des récoltes, scieries, maintien d'activités de pêche et du tourisme connexe;
- construction d'un barrage à des fins énergétiques (en coentreprise avec des sociétés de l'extérieur), coup d'oeil sur les mines.

AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

- Mail linéaire pour louer des locaux à la fois aux Autochtones et aux non-Autochtones;
- transformation de la viande de bétail et de poulet; industrie agricole.

RÉGIONS RURALES

- Expansion des jeux de hasard et tourisme connexe.

NORD

- Mines, tourisme, maintien d'une entreprise de fabrication de fenêtres;
- les Premières nations du Yukon sont encore à l'étape préalable à la planification;
- faire l'inventaire des montants produits par les revendications territoriales et de leurs utilisations possibles.

TAXATION DES BANDES

- Parcs industriels avec des frais aux utilisateurs et des baux à des entreprises non autochtones;
- expansion du terrain de golf;
- contrats avec le gouvernement (approvisionnement) et avec l'armée;
- mail linéaire, salle de bingo, profits des jeux de hasard (terminaux) partagés avec chaque province.

Q Certaines de ces perspectives permettent-elles d'exercer un effet de levier sur vos ressources actuelles (humaines, naturelles et physiques) pour favoriser nettement le développement du potentiel?

Dans tous les cas, d'importantes ressources actuelles serviront de levier pour concrétiser ces perspectives. Ici encore, les ressources en question varient entre les Premières nations. Celles de l'Ouest et du Nord se servent surtout des ressources naturelles et cherchent également à faire transférer des capacités à leurs membres par l'intermédiaire de l'emploi, pour améliorer l'état de

leurs ressources humaines. Dans les Premières nations plus urbanisées, les fonds exerçant un effet de levier proviennent surtout du conseil tribal ou des sociétés de développement.

Planification et établissement des entreprises

***Q** Votre Première nation a-t-elle une stratégie ou un plan documenté de développement économique communautaire?*

Environ 50% des personnes interviewées ont déclaré que leur Première nation possédait un plan économique documenté, à jour et en vigueur. Le reste des collectivités cherche maintenant à en établir un. Celles du grand Nord, c'est-à-dire le Yukon, collaborent avec d'autres Premières nations pour établir un plan à l'échelle du territoire. Encore une fois, la situation dépend de la taille de chaque collectivité et d'un statut semblable par rapport aux règlements des revendications territoriales.

***Q** Dans quelle mesure est-il à jour? Est-il considéré comme utilisable?*

Dans certains cas, des plans ont été réalisés par le passé et sont très désuets. On est en train de les remanier avec une plus grande participation de l'agent de développement économique ou du conseil, afin que ces plans soient utilisables et détaillés. Les petites collectivités considèrent cette démarche davantage comme une perspective de développement communautaire que comme une stratégie économique.

***Q** Ce plan est-il appliqué? Qui est chargé de son application ?*

Dans tous les cas, l'agent de développement économique ou l'administrateur des Premières nations est chargé d'appliquer tous les plans économiques. Dans un cas, les conseillers reçoivent des portefeuilles à gérer, où l'un d'entre eux est responsable du développement économique. Dans les cas où une Première nation est affiliée à un conseil tribal, les plans sont intégrés à un plan régional de plus grande envergure afin qu'il n'y ait pas de double emploi dans les efforts, que les Premières nations ne se fassent pas mutuellement concurrence et que l'on puisse déterminer le meilleur endroit pour les diverses entreprises commerciales. Cette démarche est souvent favorisée par une partie des fonds du développement économique mis en commun par les Premières nations membres, en vue de projets conjoints.

***Q** Y-a-t-il une formation des entrepreneurs ou des entreprises dans votre collectivité?*

Une formation des entrepreneurs a lieu dans presque toutes les collectivités, mais selon les besoins. Lorsqu'il y a suffisamment d'intérêt pour présenter un cours ou dispenser une formation, une proposition est normalement financée par l'entremise de Pathways.

Q *Votre Première nation possède-t-elle un plan de commercialisation?*

Très peu de Premières nations en possèdent un. Toutefois, en discutant du concept, la plupart des répondants considéraient qu'il s'agissait d'une bonne idée et prévoient maintenant élaborer un plan de commercialisation distinct de leur plan économique ou communautaire. Le plus souvent, il était semblable à un profil communautaire où la population, la démographie, le gouvernement, les services et les ressources sont mis en relief pour fournir des renseignements à d'éventuels partenaires de coentreprises. Certaines collectivités au Yukon élaborent des pages du World Wide Web sur Internet, en incluant ces renseignements qui serviront d'outils de commercialisation.

Q *Cherchez-vous à l'extérieur de votre collectivité pour recueillir des perspectives de production de revenus (par exemple, dans les autres provinces, aux États-Unis, en Europe ou en Asie)?*

Les sources extérieures de revenu caractérisent les petites collectivités car ces dernières n'ont pas la population nécessaire pour soutenir une petite entreprise quelconque. C'est surtout pour cette raison que le secteur touristique est devenu une priorité. Ici encore, on préfère conclure des coentreprises avec d'autres Premières nations pour acquérir le capital, la compétence et la gestion nécessaires. Les perspectives à l'étranger touchent principalement le domaine de la distribution étendue de la commercialisation, pour les activités actuelles, c'est-à-dire le bois d'oeuvre, les mines et les pêches.

Q *Appartenez-vous à une association quelconque de développement commercial ou de réseautage d'entreprises (autochtone ou autre)?*

Les associations commerciales sont surtout répandues parmi les Premières nations faisant partie d'un conseil tribal, lequel sert d'association et d'organisme de planification qui commandite la formation, les conférences, etc. Tous les grands intérêts extérieurs en matière de partenariat sont également évalués par l'entremise du bureau et du personnel du conseil tribal. Cela s'est révélé une bonne pratique et les Premières nations membres en ont bénéficié surtout dans le domaine de l'emploi.

Certaines collectivités collaborent avec les associations touristiques, ainsi qu'avec des administrations municipales et des chambres de commerce voisines.

Technologie de l'information

Q Votre Première nation possède-t-elle un plan en technologie de l'information?

L'Alliance des conseils tribaux, par exemple, a effectué une étude de faisabilité pour raccorder toutes les collectivités au courrier électronique et pour examiner la faisabilité de la vidéoconférence, non pas uniquement sous l'angle d'un «bénéfice», mais aussi sous forme d'un outil de communication pour les membres, car ceux-ci sont assez dispersés le long de la côte.

On jugeait pour l'instant qu'il coûterait trop cher de raccorder tous les membres à la vidéoconférence et l'on estimait généralement qu'il fallait attendre pour que la technologie s'améliore et se stabilise d'abord sur le marché. Mis à part cette initiative, la plupart des bureaux sont liés en un réseau et certains sont branchés sur Internet. On a découvert qu'Internet était un outil utile pour effectuer des recherches de base et pour le courrier électronique.

Q Votre collectivité considère-t-elle la technologie de l'information comme une question stratégique (liée au développement économique) ou technique (administrative)?

(Voir la question suivante.)

Q Quelle formation est dispensée dans votre collectivité en matière de technologie de l'information?

La plupart des collectivités n'ont pas de plan détaillé de technologie de l'information, mais la majorité des employés administratifs des Premières nations savent faire fonctionner un ordinateur. Dans environ la moitié des Premières nations, des améliorations informatiques sont actuellement en cours de même que le raccordement à Internet, et la formation est permanente.

Q Quelle cote attribueriez-vous à la préparation de votre collectivité à l'âge de l'information?

La cote globale de préparation à l'âge de l'information, établie par les agents de développement économique et les administrateurs, s'élève à environ 5 sur 10, et la principale lacune consiste à placer tous les membres et les Premières nations au même niveau de compétence.

Indicateurs économiques

***Q** Comment mesurez-vous le succès économique dans votre collectivité?*

Les principaux indicateurs économiques du succès sont l'emploi et les profits pour leur réinvestissement dans des projets économiques. Dans les collectivités du Nord ou très petites, où l'activité économique est très limitée, on utilise un indicateur subjectif global de la «santé communautaire». On considère le niveau des services de base dans la santé, l'éducation et le logement, comme un important indicateur du succès de la collectivité. La plupart de ces collectivités commencent à peine à examiner les secteurs économiques de développement, et à constater que des dollars provenant des revendications territoriales deviennent disponibles, à mesure que les fonds du MAIN continuent à diminuer. Ces collectivités travaillent également davantage avec des collectivités de l'extérieur à des initiatives comme le tourisme, les sentiers de la nature (écotourisme), etc.

***Q** Votre collectivité a-t-elle accès à des ressources financières?*

La plupart des collectivités ont accès aux fonds de l'ACC, qui fournit des prêts aux entreprises. Dans environ la moitié des collectivités, les banques assurent des prêts et du crédit.

***Q** Avez-vous accès à du capital basé ailleurs que dans des réserves?*

Des contacts ont aussi été établis avec Aboriginal Business Canada dans toutes les régions sauf les côtes est et ouest. La plupart des participants à ce programme se trouvaient en Ontario et dans les provinces des Prairies.

La Banque de Hong Kong a aidé les Premières nations de la côte de la Colombie-Britannique.

***Q** Pensez-vous que votre collectivité possède les outils (gestion, systèmes, connaissances pertinentes) pour miser sur les perspectives éventuelles?*

Le plus souvent, les agents de développement économique étaient d'avis que les collectivités n'avaient pas les compétences en affaires nécessaires pour entreprendre de gros projets. En outre, dans les petites collectivités, les budgets sont insuffisants pour lancer une activité économique quelconque.

Encore une fois, les associations du conseil tribal ayant établi des caisses communes de capitaux étaient considérées comme avantageuses pour stimuler des projets rentables. En outre, elles

possèdent les ressources supplémentaires nécessaires pour faciliter l'élaboration de plans d'affaires, car bon nombre de personnes n'ont pas les capacités requises pour préparer les recherches appropriées, ainsi que le plan, et le mettre en oeuvre.

Q Existe-t-il un groupe (ou programme) particulier de ressources qui se serait révélé précieux dans vos efforts de développement?

On a mentionné le Tribal Council Investment Group comme étant une précieuse réserve de ressources pour le développement. Chaque Première nation membre investit (une fois) 70 000 \$ et les fonds servent d'avoir propre pour les projets conjoints.

La province du Manitoba a accordé un remboursement des taxes payées par les Premières nations sur une période de six ans (certaines Premières nations ont reçu quatre millions de dollars). Ces montants ont servi pour les initiatives de développement économique ainsi que pour l'amélioration des services communautaires.

Les montants correspondant aux revendications territoriales sont indispensables pour les Premières nations éloignées et petites ayant une très faible base économique.

Obstacles

Q QUELS sont les obstacles, pièges et entraves qui, d'après vous, empêchent votre collectivité de produire un revenu interne et de créer de la richesse (c'est-à-dire des sources durables de richesse) dans votre économie locale?

En général, un obstacle noté par la plupart des collectivités était la pénurie de personnes possédant des compétences suffisantes en affaires. Bon nombre d'autres répondants ont également mentionné les restrictions imputables à la Loi sur les Indiens (article 89).

Certains déploraient un manque de leadership politique, où des plans communautaires pourraient être établis avec un plus grand soutien communautaire.

Q Avez-vous des exemples de démarches ou de projets axés sur la production de revenus et qui n'ont pas fonctionné pour votre collectivité?

La plupart des Premières nations n'ont pas mentionné beaucoup d'échecs depuis quelques années. Dans les exemples donnés, le principal problème était le fait que le partenaire non autochtone ne

s'était pas acquitté de ses responsabilités de gestion et de commercialisation relatives aux contrats. Par le passé, on considérait les Premières nations comme une source de capital et de main-d'oeuvre à bon marché, tout en oubliant souvent d'établir une forte stratégie concurrentielle. Les accords de coentreprise ou de partenariat élaborés n'étaient pas détaillés et permettaient aux partenaires non autochtones de se désister. Par conséquent, dans certains cas, les Premières nations n'envisageront des coentreprises qu'avec d'autres Premières nations. Cependant, la plupart des Premières nations considèrent des coentreprises avec des intervenants de l'extérieur comme un moyen d'acquérir une compétence, un capital et de fournir un emploi stable. Étant donné le haut niveau d'instruction manifesté par les agents de développement économique et les administrateurs des Premières nations, on fait preuve d'une diligence raisonnable et les propositions sont évaluées sous un angle critique selon leurs avantages pour la collectivité.

Q *Que faut-il changer (au niveau des politiques, des conseils locaux ou du gouvernement) pour que votre collectivité commence à produire des revenus à partir de vos ressources internes?*

Les changements ayant eu des répercussions sur le développement économique sont fondamentalement basés sur le style appliqué par le conseil. Les Premières nations ayant établi des sociétés de développement ou les conseils tribaux possédant des sociétés de développement économique ont été plus actifs en investissant et en lançant des projets basés sur une évaluation indépendante de la viabilité et des avantages. On accorde la priorité à d'autres Premières nations où le conseil exerce un plus grand contrôle ou applique un style différent. C'est souvent le cas avec les petites Premières nations, dont le nombre d'habitants ne suffit pas à établir une base économique et où la priorité est accordée aux problèmes sociaux et à la «santé communautaire».

D'après certains agents de développement économique, un simple changement, comme des conseillers plus jeunes, a eu des répercussions. La jeune génération est plus intéressée au développement économique comme moyen de réaliser l'autonomie gouvernementale.

Autres commentaires

Q *Avez-vous d'autres commentaires ou suggestions à ajouter?*

Les personnes interviewées ont présenté des résumés généraux; les voici, basés sur les nouvelles catégories :

BANDES DU NORD, DANS LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES OU PETITES :

Le plus souvent, les fonds disponibles pour le développement économique sont limités.

Certaines de ces collectivités envisagent de se regrouper pour élaborer des «plans régionaux», où les revenus pourraient être mis en commun pour des projets conjoints.

Les Premières nations du Yukon sont dans une situation semblable, où les revendications territoriales seront bientôt réglées et où l'usage des fonds reste à déterminer. Les perspectives de développement économique commencent à peine à être sérieusement envisagées.

CONSEILS TRIBAUX :

Voici la démarche adoptée par les conseils tribaux avec lesquels nous avons communiqué initialement dans les provinces des Prairies et dans le nord de l'Ontario : les activités économiques ont été séparées en établissant des sociétés de développement ou des réserves de capitaux, très semblables à un capital de risque. Ces fonds ne servent généralement qu'à fournir un avoir propre pour des projets conjoints ou régionaux, où l'emploi est créé pour plusieurs réserves adjacentes et il faut fournir ou partager des ressources naturelles.

Une formule axée sur le partage est nécessaire à l'existence de perspectives de revenus. À titre de nations indépendantes, ces collectivités sont beaucoup trop petites et souvent trop éloignées pour soutenir une entreprise quelconque de vente au détail ou de services.

RÉGIONS URBAINES :

Ces collectivités sont situées dans des zones à plus forte population et de plus grande circulation, où elles ont pu miser sur les marchés de consommateurs. Par conséquent, les perspectives commerciales abondent : mails linéaires, bingos et autres activités liées aux jeux de hasard. En outre, chaque membre peut lancer une petite entreprise qui est autonome et crée un ou plusieurs emplois. Dans la plupart de ces collectivités, la volonté politique est également en harmonie avec le développement économique pour favoriser la santé communautaire.

Ces résultats formeront un bon décor pour une analyse plus approfondie des états financiers de chaque Première nation, afin de quantifier les activités productrices de revenus et de faire concorder leurs répercussions sur chaque Première nation, compte tenu des circonstances particulières à chacune d'entre elles.

Chaque collectivité est unique, sauf peut-être celles du Yukon. Chacune présente des circonstances nettement différentes. Les priorités liées au développement économique varient alors en conséquence.

Annexe B:
Bibliographie

B Bibliographie

1. “A Western Welcome for Asia”, The Economist, 26 août 1995.
2. “Demographics: 1.1 Million Aboriginals “A Lucrative Market””, Vancouver Sun, 6 octobre 1995 at D3.
3. “Financing the Aboriginal Economy in the Twenty-First Century” Conference. 22 et 23 juin, Vancouver C.-B. Helin, Calvin D Notes d’allocution.
4. “Investment and Employment Tax Credits for American Indian Reservations: An Analysis of Benefits and Costs”. Étude de démonstration parrainée par The National Indian Policy Centre George Washington University, Washington, D.C. à la p. 11.
5. “Refocusing the Immigrant Investor Program”, Rapport du Comité consultatif du programme d’immigration des investisseurs, août 1995, Ministère des approvisionnements et Services Canada, 1995, 50792 E à la p. I.
6. “Report and Recommendations to the President of the United States, Presidential Commission on Indian Reservation Economy”, novembre 1984. Rapport reçu du the Rensselaerville Institute, Rensselaerville, New York.
7. A DLA Financial Seminar “Financing Indian Country”. Californie, 29 et 30 septembre 1994.
8. A Note on the Geography of Socio-Economic Conditions on Reserve. Quantitative Analysis and Socio-demographic Research, 11 février 1994.
9. Barham, Vicky and Boadway, Robin, Le financement de l’autonomie gouvernementale des Autochtones, Commission royale sur les peuples autochtones.
10. Bish, Robert L. Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government in a Federal System. Center for Public Sector Studies, Université de Victoria, mars 1992.
11. Bish, Robert L. Property Taxation and the Provision of Government Services on Indian Reserves in British Columbia. Center for Public Sector Studies, Université de Victoria, 16 mars 1987.
12. Bish, Robert L., Financing Indian Self-Government: Practice and Principles. School of Public Administration, Université de Victoria.
13. Boadway, Robin. Mechanisms for Financing Native Self-Government. University Queen’s, août 1991.
14. Conseil canadien pour le commerce autochtone “Guide de financement des entreprises autochtones”.
15. Farlinger, Brian, “Aboriginal Entrepreneurs and the Banks” tel que le banquier, vol. 98, N° 2, mars-avril 1991.

16. Note de breffage à la direction sur le financement de l'autonomie gouvernementale des Premières nations.
17. Garton and Bauman, "Economic Development on Indian Land: Some Ground Rules", The Advocate, vol. 50, part. 2, mars 1992.
18. Gouvernement du Canada. Communiqué de presse. "Minister Marchi and Manley Receive Report For Improving the Immigrant investor Program", 7 septembre 1995, publication 7311.
19. Helin, Calvin D. Doing Business With Native People Makes Sense, (Nanaimo, C.-B. : Praxis Publishing, 1991).
20. Indian Government and Tax Conference. Conférence exploratoire sur la nature de l'imposition et les pouvoirs de taxation . Whistler, Colombie-Britannique, 12-15 novembre 1991.
21. Indian Investment and Employment Tax Incentives. Seminar on New Federal Tax Incentives, Arizona, décembre 1993.
22. LeDressay, Andre. A Preliminary Analysis of the Tax Base Potential for the Kamloopa Community. Présentée au chef et au conseil des Shuswap de Kamloopa.
23. LeDressay, Andre. Judgement Day, The Link Between Taxation Jurisdiction and Economic Development for First Nation. Présenté à : The Insights Conference on Aboriginal Business and Law, Nov. 29 & 30, 1993. Toronto.
24. Lysyk, "Les droits et libertés des peuples autochtones du Canada" tel que Tarnopolsky et Beaudoin (dir.). Charte canadienne des droits et libertés. : Commentée (1982).
25. Paying for Local Government: Alternatives to Traditional Revenue Sources. Lincoln Institute of Land Policy. Manuel documentaire 1992.
26. Compte rendu du Séminaire sur le financement du développement autochtone, Toronto, 11-12 septembre 1995.
27. Public Financing for First Nation" Governments, Étude faite par Westbank Indian Band Taxation, mars 1992.
28. Quantitative Analysis and Socio-demographic Research, A Note on the Geography of Socio-Economic Conditions on Reserve, 11 février 1994.
29. Association canadienne de l'immeuble, "Home Investment Program: Structural Concept Plan", Prepared by the Morrasutti Group, 22 février 1995.
30. Real Property Taxation Conference, A Community of Interests, Université de la Colombie-Britannique, 11-13 mai 1989.

31. Reiter, Robert A. Indian Finance Law Alternative Mechanisms and Strategies for Financing Reserve Public and Private Ventures, First Nations Resource Council, 1991.
32. Reiter, Robert A. Siksika Nation: First Nation Government Debt Financing Study. B.A. (Honours) M.A. L.L.B Membre du Barreau de l'Alberta.
33. Direction de la recherche et de l'analyse, "A First Nations Typology Patterns of Socio-Economic Well-Being". Affaires indiennes et du Nord Canada, mars 1996.
34. Direction de la recherche et de l'analyse, "A First Nations Typology, Patterns of Socio-Economic Well-Being." Affaires indiennes et du Nord Canada, mars 1996.
35. Direction de la recherche et de l'analyse, "Case Studies of Results-Oriented First Nations Organizations". Affaires indiennes et du Nord Canada, 31 mars 1994.
36. Direction de la recherche et de l'analyse, "Community Economic Development in the Maritimes: Issues Relating to Aboriginal and Non-Aboriginal Collaboration." Affaires indiennes et du Nord Canada, août 1994.
37. Direction de la recherche et de l'analyse, "Selected Population, Employment and Income Statistics on Aboriginal Youth". Affaires indiennes et du Nord Canada, mai 1996.
38. Direction de la recherche et de l'analyse, "Statistical Analysis of Census Data from 1971-1991 Regarding its Use for a Proposed Publication About Social Trends on Reserve." Affaires indiennes et du Nord Canada, 31 mars 1996.
39. Robert L. Bish, Eric G. Clemens, Hector G. Topham, Indian Government Taxes and Services in British Columbia, Alternative Under Bill C-115 and Bill 64. University of Victoria School of Public Administration, Centre for Public Sector Studies, avril 1991.
40. Sanders, "Prior Claim: Aboriginal People in the Constitution of Canada" tel que Beck et Bernier (dir.), Canada and the New Constitution (1988), vol. 1.
41. Self-Government and the Taxation of Aboriginal People in Canada. Indian Governments and Tax, Colombie-Britannique, 12-15 novembre 1991.
42. Groupe de travail sur le développement économique des indiens, sommaire du rapport présenté au sous-ministre, Affaires indiennes et du nord canadien, Approvisionnement et Services Canada (1986) Ottawa, Numéro de catalogue R32-78/1986. ■ (rg-v24)