

**PARTAGER LA PROSPÉRITÉ
DU CANADA –
UN COUP DE MAIN,
PAS LA CHARITÉ**

Rapport final

**Étude spéciale sur la participation
des peuples et entreprises autochtones
aux activités de développement
économique au Canada**

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Nick Sibbeston
Vice-président

**Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones**

Mars 2007

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet Parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 39^e législature, 1^{re} session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca.

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au 613-990-0088 ou par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	i
39 ^e législature, 1 ^{re} session.....	i
38 ^e législature, 1 ^{re} session.....	iii
ORDRE DE RENVOI	v
PRÉFACE	vii
RÉSUMÉ	ix
PARTIE I : INTRODUCTION	1
DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	3
Perspectives autochtones en matière de développement économique.....	5
OBSTACLES DÉCISIFS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	7
Accès au capital.....	7
Obstacles législatifs et réglementaires.....	8
Accès limité aux terres et aux ressources.....	8
Création de capital humain.....	8
Déficits en matière d'infrastructure.....	9
Capacité de gouvernance insuffisante.....	9
Approche fédérale fragmentée du développement économique et financement limité.....	9
FACTEURS CONTRIBUANT AU SUCCÈS ÉCONOMIQUE	9
Leadership et vision.....	10
Comprendre les rôles complémentaires de la politique et du commerce.....	11
Légitimité des activités de développement économique.....	12
Reconnaître ses points forts.....	13
Une main-d'œuvre qualifiée.....	14
Partenariats avec l'industrie.....	15
CONCLUSION	15
PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMMENT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES	16
PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMMENT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES	17
Investissements significatifs.....	17
Cadre stratégique renouvelé.....	21
Organisme central de développement économique.....	24
PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES	27
Annulation des compressions effectuées dans les programmes de développement économique.....	27
Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA).....	31
PARTIE III : LOI SUR LES INDIENS – OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES RÉSERVES	33
Obstacles liés à la <i>Loi sur les Indiens</i>	34
Conclusion : la privatisation des terres des réserves est-elle une solution?.....	39

PARTIE IV : ASSURER L'ACCÈS AUX TERRES ET AUX RESSOURCES	43
Changer la structure d'opportunité : L'importance des terres et des ressources ..	43
Capacité de gérer les terres et les ressources	49
Conclusion	51
PARTIE V : DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL (GOUVERNANCE)	53
PARTIE VI : FORMATION ET ÉDUCATION.....	61
L'éducation et la formation doivent être mieux alignées sur les besoins	65
PARTIE VII : EMPLACEMENT, TAILLE ET INFRASTRUCTURE	69
Emplacement et taille des collectivités	69
Infrastructure.....	72
Conclusion	73
PARTIE VIII : PARTENARIATS AVEC L'INDUSTRIE	75
PARTIE IX : LA VALEUR ÉCONOMIQUE DES ÉCONOMIES TRADITIONNELLES.....	81
PARTIE X : COMBLER L'ÉCART ÉCONOMIQUE.....	85

ANNEXE A

CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES DES AUTOCHTONES DU CANADA

ANNEXE B

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR PARTIE

ANNEXE C

Témoins entendus et mémoires soumis

38^e législature, 1^{re} session (4 octobre 2004 - 29 novembre 2005)

ANNEXE D

Témoins entendus et mémoires soumis

39^e législature, 1^{re} session (3 avril 2006 -...)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
39^e législature, 1^{re} session
(3 avril 2006 -...)

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Nick G. Sibbeston
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson
*Céline Hervieux Payette, C.P. (ou Claudette Tardif)
Elizabeth Hubley
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :
Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson,
Nolin, Smith, C.P., Trenholme Counsell, Tkachuk et Zimmer.

Greffière du Comité :
Gaëtane Lemay

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*
Tonina Simeone
Frédéric Beauregard-Tellier
Lisa L. Patterson

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
38^e législature, 1^{re} session
(4 octobre 2004 - 29 novembre 2005)

L'honorable Nick G. Sibbeston
Président

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

*Jack Austin, C.P. (ou William Rompkey, C.P.)
John Buchanan, C.P.
Larry W. Campbell
Andrée P. Champagne, C.P.
Ione Jean Christensen
Leonard Gustafson
*Noël A. Kinsella (ou Terrance Richard Statton)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Charlie Watt
Rod A. A. Zimmer

*Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :
Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Fitzpatrick, Forrestall,
Gill, Hubley, Léger, Mahovlich, Mercer, Pearson,
Tardif et Trenholme Counsell.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 9 mai 2006 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Segal,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, soit autorisé en conformité avec l'article 86(1)q) du Règlement, à étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. En particulier, que le Comité soit autorisé à analyser les éléments propices à leur succès et les obstacles à leur réalisation dans tous les secteurs de l'économie, notamment mais sans s'y limiter, les projets industriels de grande envergure comme les pipe-lines, l'exploitation des ressources non renouvelables comme le pétrole, le gaz et les ressources minières, l'exploitation des ressources renouvelables, le tourisme, les services aux entreprises et les domaines connexes;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus durant la première session de la trente-huitième législature soient renvoyés au Comité;

Que le Comité fasse périodiquement rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2007 et qu'il conserve jusqu'au 1^{er} septembre 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

En novembre 2004, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a convenu de mener une étude sur les questions liées au développement économique des Autochtones. Il voulait comprendre en particulier pourquoi certaines collectivités sont devenues économiquement prospères, alors que d'autres n'y sont pas parvenues malgré une abondance de ressources et un emplacement avantageux.

Pendant les deux années de son étude, le Comité a organisé 31 réunions et entendu 155 témoins. Il a tenu des audiences publiques à Ottawa, en Alberta, en Colombie-Britannique, dans le Nord de l'Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan; il a aussi mené des missions d'enquête à Halifax, auprès de la Première nation de Millbrook en Nouvelle-Écosse, à la réserve Mohawk de Kahnawake au Québec, et auprès de la bande indienne de Lac La Ronge dans le Nord de la Saskatchewan. Il a aussi entendu des représentants autochtones et du secteur industriel dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les peuples autochtones du pays portent un poids historique énorme. La plupart d'entre eux ont vécu d'activités de subsistance axées sur la chasse, la pêche et le trappage. Ils ne connaissaient guère la culture commerciale européenne, et les efforts déployés pour les faire participer à l'économie dominante étaient souvent mal inspirés et destructifs. Relégués à de petites parcelles de terres improductives et isolés des principaux courants économiques, ils ont été incapables de maintenir leurs propres systèmes économiques ou de participer au système post-colonial, si ce n'est de façon marginale. Il en est résulté un « écart économique » important entre eux et la population canadienne en général, écart qui continue d'exister. Malgré les efforts considérables des gouvernements successifs pour améliorer les conditions économiques et sociales des peuples autochtones, la quasi-totalité des indicateurs économiques et sociaux montre que nombre d'entre eux ont un niveau de vie en-deçà de celui du reste de la population canadienne.

Afin de résoudre les problèmes sociaux existants, le Comité juge essentiel d'aider les collectivités autochtones à édifier leurs propres économies et à tirer parti des débouchés économiques. De fait, dans bien des cas, il est impossible d'imaginer comment les conditions sociales pourront s'améliorer sans un appui tangible au développement d'une base économique adéquate et sans une participation accrue aux principaux courants des économies locale et régionale.

Au cours de la dernière décennie, dans des dizaines de collectivités partout au Canada, la participation autochtone aux activités de développement économique a accompli davantage que tous les programmes gouvernementaux pour changer la vie des intéressés. Là où elles ont pris racine, les graines du développement économique ont donné des fruits. Guidées par des leaders visionnaires, ces collectivités sont passées à l'économie industrielle moderne, souvent en une seule génération. Des réussites aussi remarquables, dont beaucoup sont décrites dans ce rapport, ont modifié les perspectives d'avenir des collectivités et contribué au mieux-être économique de régions entières.

Néanmoins, le Comité n'ignore pas que, pour un segment important de la population autochtone, dont une partie continue à lutter pour se prévaloir ne fût-ce que des services les plus élémentaires, comme des soins de santé et des logements adéquats, la concrétisation de la promesse du développement économique peut demeurer lointaine. Tout au long de l'étude, des membres du Comité, comme le sénateur Aurélien Gill, n'ont cessé de réclamer que le Comité accorde une attention accrue et une plus grande priorité à des questions plus pressantes qui touchent les peuples autochtones. Les conditions déplorables et les défis qui se posent dans un certain nombre de collectivités autochtones du pays, comme chez les Kasheshewan ou les Pikangikum, ont un caractère urgent et nécessitent une attention immédiate. L'accent mis dans le rapport sur le développement économique ne devrait pas reléguer dans l'ombre ces dossiers importants.

Toutefois, afin d'améliorer leur situation sur le plan social, il est essentiel que les peuples autochtones partagent la prospérité et la richesse économique du pays. Les deux aspects sont inextricablement liés. Qui plus est, une dépendance continue à l'égard des transferts gouvernementaux et la marginalisation économique sont inacceptables pour les peuples autochtones. Ils veulent un coup de main, ont-ils dit, et non la charité.

Le Comité reconnaît la volonté commune des peuples autochtones de reconstruire et d'édifier leurs économies. Dans le présent rapport, nous mettons de l'avant des propositions concrètes s'appuyant sur les témoignages entendus, qui, si elles sont mises en œuvre avec application et sérieux par le gouvernement fédéral, entraîneront, croyons-nous, une amélioration de la situation économique des peuples autochtones et, de fait, du pays tout entier.

Les peuples autochtones partagent une volonté commune de relever les défis économiques de leurs collectivités. Bien que ce ne soit pas largement reconnu, de nombreuses collectivités, d'un bout à l'autre de notre pays, commencent à connaître le succès économique dans divers domaines allant du développement de petites entreprises jusqu'à des projets commerciaux de plus grande envergure. Les peuples autochtones peuvent prospérer « à leur manière », et certains y sont parvenus, en adaptant les pratiques de l'économie dominante à leurs propres valeurs et cultures auxquelles ils sont profondément attachés. Pour des raisons complexes, d'autres continuent d'éprouver des difficultés. Le rapport vise à cerner les raisons qui expliquent que certaines collectivités autochtones réussissent sur le plan économique alors que d'autres n'y parviennent pas.

Les collectivités autochtones qui connaissent le succès économique sont extrêmement diverses par la taille, le lieu géographique et les ressources. L'étude révèle néanmoins que ces collectivités ont en commun des éléments fondamentaux :

- leadership stable et vision;
- interaction appropriée entre politique et affaires;
- légitimité des activités économiques pour la collectivité;
- utilisation stratégique des ressources disponibles;
- réserve de main-d'œuvre compétente;
- volonté d'établir des partenariats avec d'autres collectivités autochtones et avec le secteur privé pour exploiter des occasions économiques.

Le rapport signale aussi des obstacles critiques au développement économique des Autochtones, entre autres :

- certains aspects législatifs et réglementaires de la *Loi sur les Indiens*;
- un accès limité aux terres et aux ressources et une capacité limitée de mettre celles-ci en valeur;
- l'absence de mécanismes institutionnels propres à appuyer les interactions économiques;
- une instruction et une formation insuffisantes;
- un accès limité au capital;
- une infrastructure matérielle non concurrentielle.

À cause de la *Loi sur les Indiens*, les collectivités des Premières nations ne peuvent développer leur économie et attirer des investissements. Le rapport conclut que, en raison de la *Loi*, les forces du marché ne peuvent pas jouer correctement dans les terres indiennes, ce qui fait augmenter notablement le coût des affaires dans les réserves. Il faudrait soutenir, élargir et financer suffisamment les efforts visant à moderniser des façons de faire dépassées qui imposent des restrictions.

L'accès limité aux terres et aux ressources est également perçu comme un obstacle fondamental à la production de richesse, obstacle qu'il faut aplanir de toute urgence. Pour « ouvrir des possibilités économiques aux Autochtones », on considère comme essentiel de redistribuer les ressources, par exemple en réglant sans tarder les revendications territoriales et les questions touchant les droits fonciers issus de traités ainsi que les négociations sur les ententes de partage des revenus provenant des ressources dans les territoires traditionnels. Toutefois, si fondamental que soit un meilleur accès aux terres et aux ressources pour assurer la richesse des collectivités autochtones, le rapport dit que, en soi, cela n'est pas une garantie de réussite. Un développement économique réussi dépend de la capacité de la collectivité de gérer et d'exploiter ces ressources à son avantage économique. Si cette capacité n'existe pas, les terres et les ressources n'auront qu'une valeur économique limitée.

On peut même dire que le manque de capacités de gouvernance et d'institutions autochtones, ainsi que l'accès limité aux institutions destinées à l'ensemble de la population ont gravement miné les perspectives de développement économique des Autochtones. Si on veut que les Autochtones deviennent des acteurs qui comptent dans l'économie canadienne et développent et gèrent leurs propres économies, il faut accorder une attention sérieuse à la mise en place d'arrangements institutionnels adaptés.

Dans le même ordre d'idées, on peut dire qu'une éducation et une formation insuffisantes sont des obstacles clés à une meilleure participation autochtone à l'économie. Le plus souvent, les Autochtones présents dans la population active occupent des emplois peu spécialisés et faiblement rémunérés. Dans une économie qui repose de plus en plus sur le savoir et qui est axée sur la technologie, il est essentiel de relever le niveau d'instruction et de formation professionnelle si on veut assurer un développement économique et communautaire durable. Le Comité a constaté par ailleurs que de meilleurs liens s'imposaient entre les études et l'emploi si on voulait répondre aux besoins des Autochtones. Pour améliorer le bien-être économique, il est important d'intégrer la formation professionnelle aux programmes d'études secondaires et de renforcer les programmes d'alphabétisation.

De plus en plus, les Autochtones considèrent que le développement économique revêt une importance fondamentale dans la redéfinition de leurs conditions sociales et ils demandent que les gouvernements y accordent une priorité beaucoup plus grande. Le rapport avance que le temps est venu que le gouvernement fédéral arrête de considérer comme « discrétionnaire » le développement économique des Autochtones. Il doit consentir des investissements conséquents dans ce développement en s'appuyant sur une nouvelle Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones conçue pour répondre aux aspirations des Autochtones en matière de développement économique et donner des résultats mesurables. Elle doit obéir à une approche coordonnée et intégrée de l'ensemble des secteurs, tissant des liens entre l'éducation, le perfectionnement des compétences, le développement des infrastructures, la capacité des institutions et de la gouvernance, les immobilisations et l'accès aux terres et aux ressources.

En définitive, le développement économique doit avoir un sens pour les collectivités qui l'entreprennent et qui vivront avec ses conséquences. Les pratiques de développement économique qui ne font pas écho aux valeurs et à la culture des collectivités autochtones risquent fort de ne pas être appuyées ni, par conséquent, viables. Dans cette optique, le rapport considère aussi la valeur économique des économies traditionnelles, dont, souvent, les statistiques officielles ne rendent pas pleinement compte. Le Comité estime que les gouvernements ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que les Autochtones aient les mécanismes nécessaires pour contrôler la portée et le rythme du développement dans leurs territoires traditionnels.

La marginalisation économique de la population autochtone croissante du Canada n'est plus défendable et elle peut avoir des conséquences graves dans les régions de notre pays qui comptent une population autochtone importante. Le rapport présente à tous les ordres de gouvernement – fédéral, provincial, territorial, autochtone – des conseils concrets et pragmatiques pour aider à stimuler davantage l'activité économique dans les collectivités autochtones qui réalisent déjà des progrès et, dans le cas de celles qui éprouvent des difficultés, à aider à mettre en place les conditions propices au succès. Le Comité est fermement convaincu que, même si toutes les collectivités autochtones ne sont pas forcément en mesure de bien s'en tirer sur le plan économique, elles peuvent toutes faire *mieux*.

APPROCHE RECOMMANDÉE PAR LE COMITÉ

Le rapport du Comité formule 17 recommandations qui constituent un fondement pour appliquer une nouvelle approche du développement économique chez les Autochtones. Elles se regroupent autour de sept thèmes :

1. Approche fédérale renouvelée du développement économique chez les Autochtones

Les programmes gouvernementaux ont sans aucun doute aidé certaines collectivités à évoluer vers l'autonomie économique. Toutefois, les résultats ont été sporadiques et l'approche générale a été morcelée et, dans une large mesure, inefficace pour ce qui est d'éliminer les disparités d'ordre social et économique qui touchent les Autochtones. En outre, des compressions arbitraires imposées récemment dans les programmes de développement économique sont venues aggraver sérieusement la situation. Il est crucial de consentir des investissements significatifs dans le développement économique des Autochtones. Compte tenu des prévisions démographiques et de ce que suppose une population autochtone jeune et en croissance, nous ne pouvons guère nous permettre de ne pas prendre ces engagements. Une classe marginale croissante de citoyens autochtones désenchantés entraînerait des coûts appréciables pour nous tous. Par contre, si on veut que ces investissements soient efficaces, il faut qu'ils se greffent sur un cadre stratégique conçu pour répondre aux aspirations des Autochtones et obtenir des résultats mesurables. Dans ce chapitre, le Comité propose que le gouvernement fédéral revoie son approche actuelle et il recommande :

- **Des investissements significatifs dans le développement économique, y compris une collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir des fonds régionaux de développement économique;**
- **Un cadre stratégique renouvelé pour ancrer ces investissements;**
- **Un organisme central de développement économique chargé d'intégrer, d'offrir et d'élaborer des programmes.**

Le Comité reconnaît qu'il faudra un certain temps pour élaborer une nouvelle approche. Pour l'instant, le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures *immédiates* pour :

- **Annuler les compressions qui ont été faites dans les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien portant sur l'obtention d'actions de participation;**
- **S'attaquer aux problèmes liés à la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.**

2. Appui au développement institutionnel

Le Comité estime que, s'il n'existe pas d'assises institutionnelles satisfaisantes pour structurer les interactions économiques et appuyer la gouvernance et la capacité technique des Autochtones et de leurs économies, les mesures de développement économique n'auront qu'une efficacité limitée. Les recommandations, dans ce domaine clé, comprennent ce qui suit :

- **Un meilleur appui aux institutions financières autochtones existantes afin d'améliorer la qualité générale des programmes de prêts et d'améliorer l'accès aux capitaux;**
- **L'élaboration d'arrangements institutionnels, par la mise sur pied d'un cadre de développement économique des ressources naturelles des Autochtones, pour appuyer le transfert de connaissances et d'autres initiatives de renforcement des capacités dans le secteur des ressources naturelles, moteur essentiel de l'activité économique dans de nombreuses collectivités autochtones;**
- **L'élaboration d'arrangements institutionnels, y compris une institution visant l'excellence et le renforcement des capacités pour combler les importantes lacunes qui existent actuellement dans l'infrastructure économique.**

3. Accès accru aux terres et aux ressources

Le Comité a constaté qu'un accès accru aux terres et aux ressources – notamment au moyen d'accords sur le règlement des revendications territoriales et sur les droits fonciers issus de traités, et de la négociation de dispositions sur le partage des revenus provenant

de l'exploitation de ressources dans les territoires traditionnels – est fondamental, si on veut que change de façon appréciable l'actuelle *structure d'opportunité économique des Autochtones*. Toutefois, le Comité a aussi constaté que la capacité de gérer et d'exploiter ces ressources est aussi indispensable au développement économique que peuvent l'être l'accès et la propriété. Les mesures recommandées sont les suivantes :

- **L'élaboration d'un cadre fédéral de consultation, dans le respect des décisions de la Cour suprême du Canada, y compris des mesures visant à assurer la négociation de dispositions sur le partage des revenus provenant des ressources avec les groupes autochtones concernés, lorsque les autorités fédérales approuvent des projets d'exploitation des ressources.**
- **Des programmes ciblés afin d'appuyer la capacité de gestion des terres et des ressources naturelles des collectivités autochtones, y compris la création d'un organisme autochtone de gestion des terres et des ressources.**

4. Éducation et formation

Un niveau insuffisant d'éducation et une formation qui laisse à désirer sont des obstacles de taille à une plus grande participation des Autochtones à l'économie. Des entreprises autochtones et non autochtones ont toujours demandé un appui plus solide aux programmes qui aident les Autochtones à apprendre à lire et à compter. Si elles n'ont pas ces compétences de base, bien des entreprises sont incapables d'engager des Autochtones ou de les inscrire à des programmes avancés de formation en milieu de travail. Les mesures recommandées en matière de formation professionnelle s'articulent autour d'une approche double :

- **Le renforcement des programmes d'apprentissage, d'alphabetisation et d'acquisition des notions de calcul destinés aux Autochtones;**
- **Des mesures incitatives fiscales à l'intention des entreprises qui élaborent ou offrent des programmes d'apprentissage pour les Autochtones, y compris des programmes en milieu de travail visant à leur apprendre à lire et à compter.**

5. Obstacles au développement découlant de la *Loi sur les Indiens*

La *Loi sur les Indiens* a artificiellement gonflé le coût des affaires dans les réserves. Le régime législatif empêche souvent les forces du marché de jouer dans les « terres indiennes ». Le manque d'efficacité des systèmes de régime foncier et d'enregistrement foncier a découragé le développement économique et freiné l'apport d'investissements de l'extérieur. De plus, la lenteur et la lourdeur des processus prévus par la *Loi sur les Indiens*, notamment lorsqu'il s'agit de désigner des terres à des fins commerciales, font souvent perdre des occasions d'affaires. Plus gênant encore, à cause des restrictions

imposées à l'utilisation de biens immobiliers comme garantie de prêt, il est très difficile aux particuliers et aux collectivités d'obtenir du financement. Des mesures comme la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* ont permis aux Premières nations participantes de se soustraire aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière foncière et de gérer leurs terres de façon plus concurrentielle.

Les mesures recommandées visent à lever les restrictions de la *Loi sur les Indiens* qui entravent le développement dans les réserves :

- **Un processus national d'examen des impacts négatifs de la *Loi sur les Indiens* et l'élaboration de solutions opportunes communes;**
- **L'élargissement du champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* pour l'étendre à d'autres Premières nations et un financement suffisant pour les Premières nations signataires;**
- **L'élaboration d'un système national d'enregistrement des terres pour les Premières nations.**

6. Déficients en matière d'infrastructure

De nombreuses collectivités des Premières nations, voire la plupart d'entre elles, n'ont pas les infrastructures de base nécessaires au développement économique. À cause de déficits en matière d'infrastructure, beaucoup d'entre elles sont incapables d'attirer des investissements de l'extérieur ou de développer leur économie. Il est essentiel que le gouvernement consente des investissements pour les infrastructures. Le Comité propose donc :

- **Un programme d'infrastructure doté de fonds suffisants pour les Premières nations, programme qui comblera l'écart actuel en matière d'infrastructure entre les collectivités des Premières nations et les autres; le programme prévoirait des fonds d'infrastructure pour le développement commercial et industriel.**

7. Partenariats avec l'industrie

Le secteur privé est le principal moteur de l'économie. Les leaders autochtones reconnaissent de plus en plus que des liens et des partenariats avec l'industrie sont propices au succès économique. Ces partenariats peuvent aider grandement les collectivités et les entreprises autochtones à vaincre les obstacles à la participation et à créer des capacités dans tout un éventail de secteurs. Ils peuvent s'avérer particulièrement utiles pour les petites collectivités, qui autrement ont peu de débouchés économiques. Les gouvernements ont un rôle important à jouer afin de faciliter de tels partenariats. Le Comité recommande :

- **Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file pour faciliter les partenariats entre les peuples autochtones et l'industrie, notamment au moyen d'incitatifs fiscaux visant à encourager de tels partenariats.**

CONCLUSION

Les démarches passées et actuelles visant l'amélioration du bien-être économique et social des peuples autochtones n'ont pas connu énormément de succès. Pour beaucoup, l'accent presque exclusif mis par le gouvernement fédéral sur les dépenses et les programmes sociaux est mal inspiré. De plus en plus, les Autochtones considèrent que le développement économique revêt une importance fondamentale dans la redéfinition de leurs conditions sociales et ils demandent qu'on y accorde une priorité beaucoup plus grande.

D'un bout à l'autre du Canada, les collectivités autochtones, leurs membres et leurs entreprises sont en train de se tailler une place au sein de l'économie nationale et mondiale. Misant sur l'innovation, l'imagination et un esprit d'entreprise infatigable, les Autochtones travaillent non seulement au bien-être et à l'avenir économique de leurs collectivités, mais également à la prospérité nationale.

Ils sont prêts à faire davantage, et même mieux. Nous devons l'être aussi.

Le progrès économique se traduit par le progrès social, c'est-à-dire l'avènement d'une société où tous participent aux avantages et où personne n'est laissé pour compte.

Al Hilton, sous-ministre
Northern Affairs, Saskatchewan

Les Premières nations, les Inuits et les Métis¹ partagent une volonté commune de relever les défis économiques de leurs collectivités. La plupart de ces collectivités et de leurs membres voient dans le développement économique un outil essentiel pour remédier à la panoplie de disparités sociales qui les touchent, bien décrites dans la documentation².

On nous a dit à maintes reprises que les peuples autochtones voulaient prendre part à la richesse et à la prospérité du pays. De nombreuses collectivités, dont certaines peuvent pourtant sembler désavantagées par leur isolement ou le manque de possibilités, réussissent à se tailler une place enviable sur le plan économique. D'autres en revanche, à première vue avantagées, continuent à éprouver des difficultés. En entamant cette étude, le Comité voulait comprendre pourquoi certaines collectivités prospèrent et d'autres non. Force est de se demander quels facteurs favorisent le développement économique des collectivités autochtones et lesquels l'entravent.

Bien entendu, il n'y a pas de réponse facile à cette question. Les collectivités autochtones sont loin d'être homogènes et chacune fait face à ses propres difficultés. Les entraves et les perspectives économiques sur le plan local sont aussi variées que les collectivités elles-mêmes. Certaines – comme les Tlicho des Territoires du Nord-Ouest – sont installées à proximité de vastes installations industrielles, par exemple d'exploitation du diamant, et y participent activement. D'autres, comme la bande indienne de Lac La Ronge, dans le nord de la Saskatchewan, ou les Mohawks de Kahnawake, au Québec – développent leurs économies sur des bases entièrement nouvelles, projet par projet, entreprise par entreprise, en gardant bien en vue les besoins et aspirations de la collectivité.

Une multitude de facteurs, comme la taille de la population et sa proximité des ressources et des marchés, influent inévitablement sur les perspectives économiques des collectivités. Aussi fondamental que soit un meilleur accès aux terres et aux ressources pour la richesse des collectivités autochtones, cela ne constitue pas, en soi, une garantie de succès; un autre élément important de l'équation est la mesure dans laquelle la collectivité parvient à gérer et à exploiter ces ressources pour son mieux-être économique.

¹ Dans le présent rapport, sauf indication contraire, les peuples autochtones désignent les Inuits, les Métis et les Premières nations (Indiens inscrits et non inscrits) du Canada.

² On trouvera à l'Annexe A une description de la situation démographique et économique des peuples autochtones.

Différents observateurs et analystes ont présenté leur point de vue sur la manière de favoriser la prospérité économique des Autochtones. Par exemple, le Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains visait à démontrer que l'autonomie gouvernementale, dans la mesure où elle s'appuie sur des critères appropriés, représente un facteur clé du succès économique. Les constatations du groupe chargé du projet ont été interprétées de façon large et en fonction de tout un éventail de possibilités, depuis la capacité de prendre localement des décisions jusqu'à la souveraineté intégrale. D'autres se sont demandé s'il serait réaliste d'appliquer les propositions de l'étude Harvard à la situation du Canada – où les deux tiers des réserves des Premières nations comptent moins de 500 habitants et se trouvent souvent dans des régions isolées et éloignées. D'autres encore, comme la Fédération canadienne des contribuables, soutiennent que le système des réserves lui-même constitue l'obstacle structurel fondamental au développement économique et réclament son abolition.

La présente étude adopte une approche beaucoup plus pragmatique des questions liées au développement économique des Autochtones. Le Comité croit qu'il n'existe pas de « recette magique », mais plutôt des éléments fondamentaux en l'absence desquels il est difficile d'imaginer comment une collectivité – autochtone ou autre – pourrait réussir sur le plan économique. Nous espérons offrir des conseils pratiques aux gouvernements de tous les niveaux – fédéral, provincial, territorial et autochtone – qui permettront de mieux exploiter ces éléments dans les collectivités qui progressent déjà et contribueront à les établir dans celles où ils sont absents. Nous avons aussi identifié les obstacles au développement qui concernent spécifiquement les collectivités autochtones et proposons des manières de les surmonter. Par ailleurs, nous avons fait au cours de notre étude certaines constatations qui vont à l'encontre de la sagesse et de l'orthodoxie ayant cours dans ce secteur. En particulier, nous rejetons l'idée qu'une privatisation des terres indiennes entraînerait le bien-être économique des collectivités des Premières nations et croyons que la politique et les affaires, plutôt que de fonctionner en vase clos, doivent intervenir de manière complémentaire.

Dans ce chapitre, nous traitons principalement de la façon dont le développement économique est compris par les peuples autochtones, ainsi que des obstacles qui empêchent la prospérité économique et des facteurs qui y contribuent. Dans les chapitres suivants, nous examinons de plus près l'approche fédérale actuelle du développement économique, le développement institutionnel, l'accès aux terres et aux ressources, les partenariats d'affaires avec l'industrie, l'éducation et la formation, l'infrastructure, la taille et l'emplacement des collectivités ainsi que les avantages économiques des économies traditionnelles.

Le Comité est conscient du fait qu'il ne peut, dans son étude, aborder tous les aspects du développement économique autochtone. D'ailleurs, les Inuits, les Métis et les Premières nations sont placés chacun devant des défis qui leur sont propres en la matière. Le Comité sait que chacune de ces collectivités a des besoins particuliers. Le lecteur est donc prié de garder en mémoire le fait que, si le Comité a entendu un certain nombre de représentants des Inuits et des Métis, dans l'ensemble, les témoins provenaient surtout des Premières nations.

DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Comme l'a fait remarquer le professeur Jon Altman, le développement économique est une notion hautement contestée. Pour certains, il s'agit d'un processus qui accentue la véritable liberté dont jouissent les humains. Chez d'autres, des notions plus conventionnelles prévalent, comme la croissance économique que mesure le revenu par habitant, l'emploi et l'indépendance par rapport au bien-être social. De même, les aspirations autochtones en matière de développement économique varient considérablement, allant du désir de s'engager dans des activités traditionnelles à celui de participer au marché en menant des activités commerciales et en exerçant des emplois.

Peu importe la définition qu'on donne du développement économique, il est clair que les peuples autochtones du Canada ont été pendant trop longtemps largement exclus du partage de la réussite économique du pays. Il s'ensuit que, dans presque tous les secteurs du bien-être socioéconomique, bon nombre de leurs membres ont pris du retard par rapport au reste de la population canadienne. D'après le chef Willson de la Première nation de West Moberly, pendant que le Canada se développait graduellement pour devenir l'un des pays les plus riches du monde, les Canadiens autochtones étaient délibérément tenus à l'écart :

L'ensemble du système, l'ensemble de la structure est conçu de cette façon. On nous a rassemblé et placé dans des réserves, mis de côté, et on nous a dit qu'on prendrait soin de nous. Pour une raison ou pour une autre, nos membres, notre peuple, nos aînés ont cru cela. Ils se sont contentés de regarder les choses arriver. L'exploitation à grande échelle de nos territoires n'a procuré aucun débouché aux Premières nations³.

Les programmes sociaux et l'approche stratégique générale du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis n'ont guère réussi à sortir ces groupes de la pauvreté et à leur éviter l'exclusion sociale. Alors que la population autochtone croît rapidement et que le gouvernement fédéral tarde à modifier son approche, les dirigeants autochtones reconnaissent de plus en plus la nécessité de concrétiser les possibilités qui s'offrent afin d'améliorer la situation socioéconomique de leurs collectivités. Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos, a indiqué au Comité que les dirigeants des Premières nations étaient depuis longtemps conscients de l'importance du développement économique :

J'ai ici des citations de propos tenus par de nos chefs nationaux, remontant au tout premier, en 1973, George Manuel : « En l'absence d'une base économique, nos communautés ne pourront jamais contrôler notre avenir ». Ovide Mercredi a déclaré : « C'est le cheval économique qui tire la charrette sociale ». Matthew Coon Come a dit ceci : « Le développement économique doit être la toute première priorité ». L'un des plus éminents dirigeants autochtones et défenseurs des droits des Autochtones, le grand chef Billy Diamond, du Nord du Québec, a quant à lui déclaré ceci : « Le

³ *Délibérations* du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones [ci-après : *Délibérations*], 24 octobre 2005, chef Roland Willson, Première nation de West Moberly.

développement économique est la clé de la jouissance des droits des peuples autochtones⁴. »

S'il est vrai que les activités traditionnelles comme la chasse et le trappage demeurent importantes pour de nombreuses collectivités autochtones, le Comité remarque avec intérêt que la population autochtone est de plus en plus active et, dans bien des cas, *prospère* dans maints secteurs commerciaux, à la fois dans les réserves et en dehors. Beaucoup de collectivités autochtones considèrent que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* constituent l'un des plus grands obstacles au développement, et elles ont grandement amélioré leur niveau de vie en se dégageant délibérément des entraves de la Loi et en optant pour d'autres modèles de développement économique. Elles n'ont pas pour autant adopté en bloc les pratiques commerciales non autochtones, mais se sont forgé leurs propres méthodes, conformes à leurs valeurs et leurs convictions. Elles ont choisi un développement économique à *leur manière*.

Chacune de ces démarches comporte ses avantages et ses inconvénients. Toutefois, le Comité considère comme particulièrement encourageant le fait que cette activité économique, sous ses différentes formes, se matérialise dans un nombre croissant de collectivités autochtones du Canada et, dans la plupart des cas, presque entièrement sous l'impulsion des collectivités elles-mêmes et de leurs membres. Il n'est guère étonnant que de tels succès demeurent, dans la plupart des cas, ignorés du grand public. Néanmoins, il importe que les Canadiens prennent acte de ces réussites, car le développement économique autochtone profite à l'ensemble de l'économie du pays et mérite d'être soutenu.

Pourtant, même avec des orientations stratégiques et des investissements adéquats, ce ne sont pas toutes les collectivités autochtones qui parviendront au succès économique immédiat. Le professeur Stephen Cornell, qui a examiné à fond les perspectives de développement économique des tribus indiennes américaines dans le cadre du projet Harvard, a indiqué au Comité que des erreurs allaient inévitablement se produire au fur et à mesure que les collectivités évolueraient vers une autonomie politique et une autosuffisance économique accrues.

⁴ *Délibérations*, 26 octobre 2005, chef Clarence Louie, bande indienne d'Osoyoos.

Développement économique autochtone : avantages pour le Canada

L'autre chose qui, selon moi, est souvent mal comprise — et que nous ne décrivons pas très bien — c'est qu'il faut s'arrêter et dire que le développement économique autochtone n'est pas bon uniquement pour les Premières nations ou les Autochtones. Ce développement apporte une contribution importante aux économies régionales et au Canada dans son ensemble. Je peux vous dire que l'activité économique sur le territoire de la nation Squamish génère au moins 1 milliard de dollars par année dans l'économie régionale. Cela augmentera de manière importante au cours des 10 prochaines années. Nous estimons ce chiffre en utilisant un multiplicateur raisonnable ainsi que les ventes annuelles provenant des activités commerciales et de détail sur nos terres. Cela crée beaucoup d'emplois pour les résidents de notre territoire traditionnel et produit des recettes fiscales importantes pour tous les paliers de gouvernement. La nation Squamish n'est pas unique. Il y a beaucoup d'autres Premières nations qui n'attendent que l'occasion de faire des affaires; alors, investir des ressources dans le développement économique autochtone est une bonne chose pour tous les Canadiens.

Harold Calla
Première nation Squamish

Perspectives autochtones en matière de développement économique

Même pour un simple observateur, il est évident que les Canadiens autochtones veulent développer leurs collectivités, mais « comme ils l'entendent⁵ ». S'il est indéniable qu'il y a beaucoup de diversité parmi les peuples et collectivités autochtones, les Canadiens autochtones ont tendance à éprouver un sentiment plus vif de responsabilité collective et considèrent que la vie économique et sociale est un tout intimement lié⁶. De façon générale, leur culture est davantage axée sur la communauté et moins individuelle, ce qui donne lieu à une conception certes rafraîchissante du développement économique. Comme l'a indiqué au Comité Roy Vermillion, chef de la direction du Conseil tribal de l'Athabasca :

Le développement économique fait partie du processus général du développement communautaire, une approche holistique pour développer nos communautés, qui comprend le développement commercial⁷.

Le plus souvent, les collectivités autochtones ne sont pas prêtes à troquer leur identité et leur culture pour la réussite économique. Pour être acceptables, les débouchés économiques doivent s'harmoniser avec leur cadre culturel. Par exemple, les représentants du Conseil des Dogrib signataires du traité n° 11 ont dit très clairement au Comité qu'ils n'étaient pas

⁵ *Délibérations*, 7 décembre 2004, Bob Anderson, professeur agrégé, Faculté d'administration, Université de Regina.

⁶ Voir, par exemple, le témoignage des représentants du Conseil des Dogrib signataires du traité n° 11, 7 décembre 2004.

⁷ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Roy Vermillion, chef de la direction, Conseil tribal de l'Athabasca.

prêts à abandonner « [leur] identité afin de bénéficier du développement économique⁸ ». En particulier, ils ont déclaré au Comité : « Nous ne voulons pas perdre nos traditions, notre culture, notre langue ni notre religion. »

Pour comprendre les aspirations des Canadiens autochtones en matière de développement économique, il est essentiel de tenir compte de leur volonté de conserver un lien fort avec la terre. Les Premières nations, les Inuits et les Métis nous ont indiqué très clairement qu'ils s'attendaient à ce que leurs droits au titre des terres et des ressources soient reconnus et respectés⁹. D'autres ont souligné l'importance de maintenir l'intégrité des terres et de l'environnement. John D. Ward, de la Première nation des Tlingits de la rivière Taku, a dit au Comité qu'« une économie durable signifie qu'il faut respecter nos terres, les membres de notre nation, nos droits et notre titre¹⁰ ».

Il ne s'ensuit pas que les collectivités autochtones sont fermées au monde extérieur et aux nouveaux débouchés économiques. De fait, des témoins ont dit au Comité qu'il se produit dans de nombreuses collectivités autochtones du pays une évolution culturelle vers l'intégration économique¹¹. Conscient du fait que les débouchés économiques au sein de leurs propres collectivités sont limités, un nombre croissant d'Autochtones vont chercher en dehors de leur propre territoire de nouvelles options de développement économique, souvent en partenariat avec le secteur privé.

Les dirigeants autochtones ont fait valoir au Comité qu'ils souhaitent une participation réelle à l'économie dynamique du Canada. Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations, a offert le commentaire suivant : « Mes chefs ont dit que nous voulions davantage que transporter les scies mécaniques, couper les piquets et les planter. Nous voulons être à la tête des puits de forage, et nous voulons être propriétaires de ces puits¹². » La tribu des Blood de l'Alberta a transformé ce vœu en une réalité et participe directement à l'extraction de ressources, c'est-à-dire au forage pour extraire du pétrole et du gaz sur leurs terres.

Cette approche pragmatique du développement économique découle en partie de la reconnaissance du fait que le développement économique est un élément critique de la construction d'une nation. Jim Angus, chef héréditaire de la nation des Gitksan, a dit au Comité que, pour édifier une collectivité forte, « [n]ous devons modifier les conditions dans lesquelles vit notre peuple. Nous ne pouvons pas continuer à vivre comme nous le faisons actuellement¹³ ». Beaucoup d'Autochtones voient dans le développement

⁸ *Délibérations*, 7 décembre 2004, Conseil des Dogrib signataires du traité n° 11.

⁹ Par exemple, voir le témoignage de Christina Rowland, agente de développement économique, Alliance des nations de l'Okanagan, *Délibérations*, 26 octobre 2005.

¹⁰ *Délibérations*, 24 octobre 2005, John D. Ward, porte-parole, Première nation des Tlingits de la rivière Taku.

¹¹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Peter K. Manywounds, consultant spécial en matière de projets, Nation des Tsuu T'ina.

¹² *Délibérations*, 15 juin 2005, chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations.

¹³ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Jim Angus, chef héréditaire, nation des Gitksan.

économique le moyen de résoudre leurs propres problèmes socioéconomiques¹⁴ et, en fin de compte, d'exercer un certain contrôle sur leur propre avenir.

Ce sont toutefois les jeunes Autochtones qui peuvent souffrir le plus d'être relégués en marge de l'économie canadienne. Ces jeunes gens sont bien au fait de la marginalisation et des préjudices économiques auxquels ils font face, et ils réclament un changement. Allan Luby, président de Tourisme autochtone Canada, a remarqué ce qui suit :

J'ai noté au cours des derniers vingt ans que le nombre de jeunes au sein de nos communautés devient de plus en plus important. Lorsque je regarde nos jeunes aujourd'hui, je vois la passion qui les anime. Ils veulent aller de l'avant, mais ils deviennent également très impatients. Ils veulent que ces moteurs économiques et sociaux existent, ils veulent que le niveau de vie des communautés rattrape celui des autres collectivités canadiennes¹⁵.

Pour que cette évolution positive se produise, les Autochtones doivent prendre les décisions concernant leur avenir et en répondre. Le Comité croit fermement que pour concrétiser un développement durable, les collectivités doivent elles-mêmes tenir les rênes du processus décisionnel. Art Sterritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière, a fait cette mise en garde : « Les gouvernements, l'industrie et les ONG, de même que les autres intérêts doivent résister à la tentation d'imposer des solutions paternalistes¹⁶. » Les gouvernements ont donc un rôle *d'appui* important à jouer pour aider les collectivités autochtones à tirer parti des débouchés économiques existants et émergents. Les peuples autochtones veulent contribuer au succès économique du Canada – et en tirer parti. « Nous voulons réussir », voilà le message sans équivoque que nous ont communiqué les témoins¹⁷.

OBSTACLES DÉCISIFS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les témoins ont recensé plusieurs facteurs qui entravent le développement économique et commercial des collectivités. Ils ont souvent évoqué, entre autres, l'absence d'infrastructure, la difficulté d'accéder au capital, les besoins de renforcement des capacités, la distance des marchés et la population réduite. Le Comité admet que s'il existe des obstacles communs, il y a aussi d'importantes différences d'une région et d'une personne à l'autre. Néanmoins, faisant fond sur les témoignages entendus, le Comité identifie sept principaux obstacles au développement économique :

Accès au capital

L'accès au capital a été et demeure un problème fondamental pour beaucoup de collectivités et de particuliers autochtones qui cherchent à démarrer, à agrandir ou à acquérir une nouvelle entreprise. En outre, parce que les options financières sont souvent limitées, elles sont incapables d'investir dans des améliorations d'infrastructure ou de

¹⁴ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Larry Hutchinson, agent principal d'administration, Nation crie de Little Red River.

¹⁵ *Délibérations*, 22 novembre 2005, Allan Luby, président, Tourisme autochtone Canada.

¹⁶ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Art Sterritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière.

¹⁷ *Délibérations*, 31 mai 2006, chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations.

participer à des projets d'exploitation des ressources à grande échelle. Qui plus est, la petite taille et l'isolement de nombreuses collectivités limitent la présence des institutions financières. Par exemple, dans de nombreuses collectivités inuites, « les institutions financières, quelles qu'elles soient, sont complètement absentes, ce qui signifie qu'il n'y a pas de capital d'accumulé ou de disponible pour investir dans des entreprises commerciales¹⁸ ». Les témoins ont offert différentes suggestions afin de remédier au problème de l'accès limité aux capitaux d'emprunt et de risque, y compris : des incitatifs fiscaux pour l'investissement dans des entreprises autochtones; l'accession à la propriété sur les réserves comme moyen d'élargir l'accès au capital; et un appui accru aux institutions financières autochtones (c.-à-d., les Sociétés de financement des Autochtones et les Sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones).

Obstacles législatifs et réglementaires

Des obstacles législatifs et réglementaires, en particulier ceux qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, ont restreint la capacité des collectivités des Premières nations qui vivent dans des réserves de tirer parti des débouchés économiques. Par exemple, la *Loi sur les Indiens* contient de nombreuses dispositions qui bloquent ou limitent le développement économique, comme celles qui rendent difficile de garantir un prêt en utilisant des terres ou d'autres éléments d'actif. Dans une section suivante, le rapport traite plus en détail des obstacles au développement sur les réserves.

Accès limité aux terres et aux ressources

L'accès limité aux terres et aux ressources est considéré comme un obstacle fondamental à la production de richesses, obstacles qu'il faut aplanir de toute urgence. Pour ouvrir des possibilités économiques aux Autochtones¹⁹, on considère comme essentiel de redistribuer les ressources, par exemple en réglant sans tarder les revendications territoriales et les questions touchant les droits fonciers issus de traités ainsi que les négociations sur les ententes de partage des revenus provenant des ressources dans les territoires traditionnels.

Création de capital humain

La création de capital humain est perçue comme un élément clé pour aider les collectivités autochtones et leurs membres à tirer parti des occasions de développement économique. Le rapport montre qu'il importe de combler l'écart au chapitre de l'éducation, condition préalable à un développement économique et communautaire fructueux à long terme. Toutefois, bon nombre des collectivités autochtones et de leurs membres ne possèdent pas encore les compétences et la formation voulues. Le développement économique ne pourra se matérialiser si l'on ne répond pas d'abord aux besoins de formation et d'éducation des Autochtones. Par exemple, la gestion et l'exploitation fructueuses des ressources demeureront un facteur important de croissance pour les économies autochtones, mais ces activités n'auront un effet appréciable que si les intéressés possèdent l'éducation, la formation et les compétences techniques nécessaires pour occuper les emplois connexes, et si les entreprises appartenant à des Autochtones sont en mesure de concrétiser les possibilités de développement commercial qui émergent.

¹⁸ Mary Simon, présidente, Inuit Tapiriit Kanatami, Kanatami, *Mémoire*, p. 9.

¹⁹ Conseil national de développement économique des Autochtones, *Réponse au rapport des facilitateurs de la séance de suivi sectoriel sur les possibilités économiques de la Table ronde Canada-Autochtones*, décembre 2004.

Déficits en matière d'infrastructure

Les déficits en matière d'infrastructure, entre autres des installations de télécommunications inférieures aux normes, des routes en mauvais état et l'insalubrité de l'eau, font qu'il est difficile d'attirer des investissements dans les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites et sont considérés comme un obstacle majeur au développement économique. Un bon nombre de ces collectivités ne possèdent pas de revenus suffisants pour investir dans des améliorations de l'infrastructure. Par ailleurs, les programmes fédéraux ne financent pas l'infrastructure destinée aux exploitations commerciales.

Capacité de gouvernance insuffisante

La prise de bonnes décisions repose sur l'existence d'institutions de gouvernance compétentes. Tandis que les Autochtones s'efforcent d'obtenir de plus vastes pouvoirs décisionnels, et qu'ils y parviennent, en particulier à l'égard de leurs terres et ressources, il y a lieu d'investir dans le renforcement de la gouvernance (ou des institutions de gouvernance). De nombreuses collectivités autochtones ne possèdent pas les institutions requises pour prendre de bonnes décisions et ont énormément de retard à rattraper en ce qui concerne la capacité administrative « de déceler les possibilités économiques, de former des partenariats, de négocier des ententes et de concevoir et d'exploiter des entreprises commerciales ou des organismes appuyant le développement économique²⁰ ».

Approche fédérale fragmentée du développement économique et financement limité

Il y aurait 11 ministères et organismes fédéraux chargés d'exécuter 27 programmes différents de développement économique axés sur les Autochtones. Plusieurs témoins ont indiqué que cette situation a conduit à un manque de coordination, un dédoublement des programmes fédéraux, à des occasions économiques manquées en raison des retards bureaucratiques et à une fragmentation de la prestation des programmes. Comme nous l'avancions dans une section ultérieure du rapport, l'approche fédérale actuelle du développement économique autochtone n'a pas fonctionné. Il est donc recommandé d'établir un cadre stratégique intégré et un organisme central de prestation. Par ailleurs, les dépenses fédérales consacrées au développement économique autochtone ne représentent qu'environ 8 p. 100 de l'ensemble des dépenses fédérales consacrées aux Autochtones. Il faut redresser le déséquilibre actuel du financement fédéral en faveur des programmes sociaux de façon à accorder une plus grande priorité au développement économique.

FACTEURS CONTRIBUANT AU SUCCÈS ÉCONOMIQUE

Au cours de son étude, le Comité a pu visiter ou entendre des représentants de certaines collectivités autochtones très prospères, dont la Première nation de Millbrook en Nouvelle-Écosse, la bande indienne de Lac La Ronge et la Première nation des Whitecap Dakota en Saskatchewan ainsi que la bande indienne d'Osoyoos en Colombie-Britannique. Nous avons presque immédiatement été frappés par un fait très important : ces collectivités n'ont pas toujours été prospères et, jusqu'à tout récemment, elles éprouvaient bon nombre des problèmes affectant d'autres collectivités autochtones.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

Nous nous sommes demandé comment ces collectivités avaient pu se sortir de nombreuses années de stagnation et de dépendance. Ce que nous avons découvert, c'est que les particuliers, les entrepreneurs et les collectivités autochtones qui réussissent appliquent bon nombre des mêmes principes fondamentaux. De fait, il y a dans ces exemples de réussite des thèmes communs pouvant inspirer d'autres entreprises et collectivités autochtones désireuses de leur emboîter le pas. Il importe de noter que toutes les entreprises et collectivités devenues prospères ont dit avoir connu des échecs. Sans se laisser abattre, elles ont appris de leurs erreurs, persévéré et suivi quelques règles simples.

Six facteurs clés contribuant au succès des collectivités et des entreprises autochtones ont été identifiés, à savoir :

Leadership et vision

Il est tout à fait exact de dire que dans presque tous les cas, la chance n'a rien eu à voir avec les réussites des collectivités autochtones. Le succès a plutôt débuté par une vision, puis un leadership stable capable de matérialiser cette vision. En décrivant l'importance du leadership dans le succès du Conseil tribal de Meadow Lake, le chef Helen Ben a observé ce qui suit :

Je pense que notre force est le résultat de la réflexion stratégique de certains des anciens membres du MLTC, qui se sont tournés vers l'avenir et qui ont voulu offrir davantage à leurs Premières nations. Ces personnes savaient qu'elles ne pouvaient pas tout simplement se permettre de s'asseoir et d'attendre que les choses se passent. Je crois que c'était là le point de départ : elles se sont retrouvées ensemble et ont dit : « Il nous faut générer une partie de notre développement économique », et c'est ce qu'elles se sont attachées à faire. Elles ont pu obtenir un prêt pour la scierie et elles l'ont payé à même leur propre argent, grâce à leur travail acharné. Elles ont également constaté qu'il fallait avoir de bons gestionnaires et un bon modèle d'entreprise. J'attribue notre réussite au leadership passé du MLTC²¹.

« Je crois fermement, a mentionné Manny Jules, que les collectivités qui réussissent sont celles qui ont de bons leaders²². » Le Comité est d'accord. Nos observations donnent à penser qu'un leadership fort et stable constitue le fondement solide grâce auquel des collectivités ont pu gravir la pente de la réussite économique.

La bande indienne de Lac La Ronge offre un exemple remarquable de la manière dont le leadership et la vision ont engendré le succès économique. Élu chef en 1987 et ayant exercé ses fonctions sans arrêt jusqu'en 2005, Harry D. Cook croit que le fait de compter sur le gouvernement fédéral était nuisible pour la collectivité et pour l'économie. S'appuyant sur les aspirations de ses prédécesseurs, il a travaillé à mettre sur pied des entreprises commerciales génératrices d'emplois et à tirer parti des possibilités qui commençaient à se faire jour dans le Nord. Aujourd'hui, la bande indienne de Lac La Ronge, par l'intermédiaire du Kitsaki Management Limited Partnership, participe à plusieurs secteurs de l'économie et possède différentes entreprises rentables. Cette vision de l'avenir a été transmise à la génération présente. Le chef actuel, Tammy Cook-Searson, vient de rendre

²¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, chef Helen Ben, Conseil tribal de Meadow Lake.

²² *Délibérations*, 24 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations.

possible l'accèsion à la propriété, ce qui met à la disposition des membres de la bande la valeur nette de leurs maisons, l'une des principales sources de création de richesses.

Comprendre les rôles complémentaires de la politique et du commerce

Le chef Willson, de la Première nation de West Moberly, en Colombie-Britannique, a déclaré au Comité : « Nous nous concentrons sur les affaires. Nous essayons de ne pas mêler la politique à nos activités d'affaires. La politique, c'est le meilleur moyen de ruiner quelque chose²³. » Les témoins ayant connu le succès économique ont tour à tour mentionné qu'un des facteurs ayant contribué à ce succès était la séparation de la politique et des activités commerciales courantes de la collectivité. La gestion de ces dernières doit être laissée à des dirigeants d'entreprises et à d'autres professionnels compétents. Tom Morris, président-directeur général de Wasaya Airways, a indiqué comment les « Principes et lignes directrices de Wasaya » définissent cette approche des affaires :

Dès le départ, nous avons convenu que jamais la politique n'influencerait ni ne primerait les affaires, et que nous ne nous écarterions pas de ces principes et lignes directrices. Dans le passé, nous avons été témoins de l'échec de plusieurs entreprises en raison de cette influence politique et avons convenu qu'elle ne dicterait pas notre orientation²⁴.

Par ailleurs, les collectivités qui ont obtenu de bons résultats ont créé des structures organisationnelles pour gérer leurs activités de développement économique, des structures distinctes du chef et du conseil. Ces entreprises en propriété collective sont devenues des acteurs importants au sein des économies locale et régionale²⁵. Elles gèrent tout un éventail d'activités commerciales, notamment des compagnies aériennes régionales, des entreprises de camionnage, des hôtels, des casinos et des terrains de golf. Le Comité a entendu en différents endroits du pays le témoignage de ces entreprises, entre autres celui de la Tribal Councils Investment Corporation du Manitoba, du Conseil tribal de Meadow Lake, du Kitsaki Management Limited Partnership et de Tewathohnhi'saktha, de la Commission de développement économique de Kahnawake. Chacune a mis sur pied plusieurs partenariats et activités rentables qui attirent dans les collectivités des compétences et du capital externes dont elles ont grandement besoin. Fait important, elles fonctionnent sans lien de dépendance avec les structures politiques de leurs collectivités respectives.

Toutefois, les représentants élus ont un rôle important à jouer pour ce qui est de guider les aspirations et les plans de développement économique des collectivités. Le Comité a constaté que s'il convient de laisser libre cours aux opérations commerciales courantes, les représentants élus devraient, de concert avec la collectivité en général, définir des orientations stratégiques comme le type et les objectifs de développement à réaliser. Il ressort des témoignages entendus par le Comité qu'il serait sans doute trop simpliste de vouloir une séparation complète entre la politique et l'administration. Nous avons constaté que les collectivités prospères sont conscientes de la façon dont chaque sphère peut contribuer aux objectifs communs et gèrent les interactions en conséquence. Les avantages de cette « formule de partenariat », peut-être plus réaliste, ont été exprimés de façon

²³ *Délibérations*, 24 octobre 2005, chef Roland Willson, Première nation de West Moberly.

²⁴ *Délibérations*, 28 septembre 2006, Tom Morris, président-directeur général, Wasaya Airways LP.

²⁵ Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996, vol. 2, ch. 5, p. 1006.

éloquente par Harry D. Cook, ex-chef de la bande indienne de Lac La Ronge, dans le passage suivant :

Si la coopération entre les entreprises et les pouvoirs publics permet d'établir un climat économique propice pour les Premières nations, nous devons sans cesse nous rappeler que, *en tant que dirigeants politiques, il nous incombe de formuler une vision à long terme pour un secteur commercial autochtone dynamique. Mais il ne nous appartient pas, à nous les politiciens, de gérer ces entreprises. Il faut laisser ce soin aux gestionnaires*²⁶. [italique ajouté]

Dans une certaine mesure, nous en discutons plus loin, il s'agit d'une question de légitimité, c'est-à-dire la possibilité pour les membres de la collectivité d'exiger des comptes des représentants élus pour leurs décisions à cet égard.

Légitimité des activités de développement économique

Les collectivités qui ont obtenu de bons résultats, a signalé la vérificatrice générale, ont réussi à intégrer leurs activités économiques, leur culture et leur spiritualité. Plusieurs témoins nous ont dit que le développement économique doit avoir un sens pour les collectivités qui l'entreprennent et qui vivront avec ses conséquences. D'après la Première nation des Tlingits de la rivière Taku :

Le message le plus important, c'est que le développement économique n'est pas fructueux s'il n'est pas axé sur la fiabilité, ce qui correspond aux valeurs de la nation des Tlingits de la rivière Taku, qui souhaite que le développement économique tienne compte de notre mode de vie²⁷.

Le chef Lawrence Paul de la Première nation de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, a indiqué aux membres du Comité que le développement économique s'effectue dans le respect des traditions micmaques basées sur « le partage, le respect des sages et l'amour des enfants²⁸ ». Des témoins nous ont dit que le développement consiste à intégrer ou à fusionner des objectifs économiques et sociaux en vue de provoquer une revitalisation communautaire d'une portée plus grande. Par exemple, pendant notre visite à Kahnawake, en novembre 2006, nous avons rencontré M. Bud Morris, président-directeur général de Tewatohnhi'saktha, de la Commission de développement économique de Kahnawake, qui nous a dit avoir le mandat de gérer un modèle de développement économique axé sur la collectivité :

Notre vision est celle d'une communauté autosuffisante qui crée une qualité de vie pour les Kanien'kehaka ne Kahnawa'kehro:non (Mohawks de

²⁶ Extrait des *Délibérations*, 26 septembre 2006, Matthew Sherry, conseiller en développement économique, Conseil tribal de Saskatoon.

²⁷ *Délibérations*, 24 octobre 2005, John D. Ward, porte-parole, Première nation des Tlingits de la rivière Taku.

²⁸ Mission d'étude auprès de la Première nation de Millbrook, 6 novembre 2006.

Kahnawake) ainsi que, pour les générations futures, une prospérité collective compatible avec nos valeurs culturelles²⁹.

De même, dans son témoignage devant le Comité, Tom Morris a dit que, par leur appui à Wasaya Airlines, les membres de la collectivité faisaient fructifier au sein de leur propre entreprise. D'autre part, cela permet aux actionnaires autochtones ainsi qu'aux participants de bénéficier de services aériens essentiels à la survie de collectivités isolées et éloignées du Nord.

La question de la légitimité – ou de la « concordance culturelle », selon l'expression des auteurs du projet Harvard sur le développement des Indiens d'Amérique – est considérée comme un indicateur clé du degré de réussite économique des collectivités. Même si les commentaires de ces analystes visaient en particulier les institutions de gouvernance, nous pouvons dire sans crainte de nous tromper que les pratiques de développement économique ne faisant pas écho aux valeurs et à la culture des collectivités autochtones risquent fort de ne pas être appuyées ni, par conséquent, viables.

Reconnaître ses points forts

On parvient souvent au succès en misant sur ses atouts. Autrement dit, savoir reconnaître ses points forts ou devenir excellent dans ce que l'on fait. L'utilisation stratégique des ressources disponibles a été un facteur crucial dans la réussite économique d'entreprises et de collectivités autochtones. Dans son témoignage devant le Comité, le chef Darcy Bear, de la Première nation des Whitecap Dakota, a déclaré ce qui suit au sujet du processus que sa collectivité a suivi afin de définir les meilleurs usages « commerciaux » possibles pour leurs terres :

En tant que petite Première nation, ne disposant que d'environ 4 700 acres, l'une des premières choses que nous avons faites a été d'envisager l'élaboration d'un plan d'occupation du sol : en d'autres termes, de déterminer le meilleur usage à faire de nos terres. On dit toujours que c'est le ministère de la Défense nationale qui se retrouve avec les pires terres au pays, et notre réserve est adjacente à une base militaire... Ces terres sont inutilisables à des fins agricoles. Étant donné notre histoire en tant que peuple Dakota, et les Dakota étaient connus pour leur prouesse à cheval sur les plaines, l'une des choses qu'a faites notre collectivité a été de se lancer dans l'élevage bovin, activité qui s'est avérée être très productive. Dans les années 1930, nous comptions parmi les plus importants producteurs dans la région, avec plus de 500 têtes de bétail, tous des herefords de race pure... En ce qui concerne la situation aujourd'hui, nous avons fait le zonage de toute la collectivité et ce par le biais d'un processus de consultation communautaire³⁰.

²⁹ Mission d'étude à Kahnawake, 27 novembre 2006, John Bud Morris, président-directeur général, Tawatohnhi'saktha.

³⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, chef Darcy Bear, Première nation des Whitecap Dakota.

En ce qui concerne précisément le développement des entreprises et la réussite, Lester Lafond, président de Lafond Insurance and Financial Services Ltd., a expliqué au Comité que la connaissance du secteur, des clients et des marchés est essentielle :

Je vais maintenant vous donner mon avis quant à la façon dont une personne membre des Premières nations peut contourner les embûches et réussir en affaires. Peu importe le milieu des affaires où une personne évolue, elle doit connaître sa clientèle et son secteur d'activité. Elle doit comprendre le marché, les pratiques commerciales courantes ainsi que celles en vigueur dans les contextes respectifs des clients qui se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. Il faut posséder une solide expérience en matière de pratiques de gestion. Il est important d'avoir des connaissances générales de base, et une formation postsecondaire est utile³¹.

Dépourvue de ressources naturelles, comme le pétrole et le gaz naturel, la bande indienne de Lac La Ronge est devenue prospère en misant sur ses gens. Avec plus de 8 000 membres, la bande a un bassin de population important qui peut fournir une main-d'œuvre abondante. Elle a donc établi des entreprises dans des secteurs à prédominance de main-d'œuvre plutôt que de capital. De même, le chef Helen Ben a indiqué que le Conseil tribal de Meadow Lake avait adopté la stratégie de chercher d'abord dans son propre milieu des possibilités liées aux ressources. Dans chacun de ces cas, les collectivités et leurs membres ont misé sur leurs propres atouts et développé l'expertise appropriée, puis, évidemment, ont pris des risques calculés.

Une main-d'œuvre qualifiée

Les ouvrages portant sur le développement économique désignent le capital humain – ou une main-d'œuvre compétente, instruite et motivée – comme un prérequis fondamental au succès du développement économique. Qu'il s'agisse d'une activité commerciale ou axée sur la collectivité, une réussite économique soutenue est presque impossible en l'absence d'une main-d'œuvre compétente. Selon Brennan Gohn, des tribus Cowichan de la Colombie-Britannique, « l'éducation et la formation sont essentielles à notre réussite³² ». Lors de sa comparution devant le Comité, le professeur Fred Wien a déclaré que les résultats obtenus par les Premières nations de Membertou et de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, pouvaient être attribués au niveau de scolarité de leurs membres :

J'étais intéressé de savoir ce qui a fait que Membertou et Millbrook ont réussi à briser un cycle qui durait depuis longtemps. Je ne pense pas qu'il y ait de réponses simples, mais je sais à partir de ma propre recherche que ces deux collectivités comptent la population Mi'kmaq la mieux éduquée, en moyenne, vivant sur une réserve de la province, et c'est le cas depuis un certain nombre d'années³³.

³¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lester D. Lafond, président, Lafond Insurance and Financial Services Ltd.

³² *Délibérations*, 23 octobre 2005, Brennan Gohn, directrice des communications, Khowutzun Development Corporation.

³³ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

De fait, au cours de notre mission d'étude auprès de la Première nation de Millbrook, en novembre 2006, le chef Lawrence Paul a mentionné qu'un ingrédient essentiel de la réussite de la collectivité était le groupe de professionnels talentueux que celle-ci avait pu attirer et retenir.

Des personnes compétentes sont en mesure de recenser, de développer et d'exploiter les possibilités économiques et peuvent offrir le leadership nécessaire pour rendre leurs collectivités prospères. Kelly Lendsay, président-directeur général du Conseil pour le développement des ressources humaines autochtones du Canada, a indiqué au Comité que « le Conseil a constaté que le succès des initiatives en matière de développement économique repose sur des stratégies visant les ressources humaines. De telles stratégies doivent être élaborées dans le cadre des projets de développement économique³⁴ ». Le Comité est d'accord. Afin que les peuples et les collectivités autochtones puissent participer au développement économique, l'éducation et la formation sont des ingrédients essentiels.

Partenariats avec l'industrie

Selon des témoins, les partenariats ont apporté aux collectivités davantage que des ressources humaines et financières externes. Les partenariats que chacune de ces collectivités ont appuyés créent plusieurs occasions de mettre en valeur le potentiel de leurs membres. Ceux-ci ont la possibilité d'apprendre au fur et à mesure comment fonctionnent les entreprises, jusqu'à pouvoir occuper des postes de gestion. On traite plus en détail des avantages et des défis inhérents aux partenariats dans une section subséquente du rapport.

CONCLUSION

Après ce recensement des facteurs clés qui entravent ou soutiennent les activités de développement économique, il sera question plus en détail, dans les parties subséquentes du rapport, des principaux thèmes soulevés par les témoins au cours des audiences. Nous avons eu la chance de bénéficier énormément de l'expérience et des connaissances de ceux qui ont comparu devant nous.

³⁴ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Kelly Lendsay, président-directeur général, Conseil pour le développement des ressources humaines autochtones du Canada.

Wasaya Airways : intuitions justes de l'avenir

Partenariat conclu entre neuf collectivités autochtones éloignées du Nord de l'Ontario, accessibles tout au long de l'année par transport aérien seulement, la société Wasaya est également le fruit d'une vision de l'avenir. L'aventure a débuté en 1987 grâce à la vision de l'un des aînés des Premières nations, M. Albert Mamakwa, qui a recommandé que les collectivités éloignées se regroupent afin d'élaborer un plan économique commun. L'objectif était de conserver les recettes générées par les membres de nos propres collectivités, de fournir nous-mêmes des services essentiels aux Premières nations, de créer des possibilités d'emploi et de formation pour nos jeunes et d'offrir une source de financement pour lancer des projets communautaires relatifs à la santé et au mieux-être, notamment par les loisirs et les activités sociales. Après de longues consultations et recherches, nous avons conclu que les collectivités devraient former une société qui fournirait des services essentiels de transport aérien dans la région.

Inspirées par l'idée de M. Mamakwa, les collectivités ont communiqué avec la société V. Kelner Airways Limited, qui, à l'époque, était une petite société d'hydravions située à Pickle Lake. Après avoir étudié les scénarios commerciaux possibles pendant de longs mois, nous avons conclu un partenariat avec Kelner en 1989, et en échange de 49 \$ et de l'exclusivité des droits de fret aérien à destination de nos collectivités, nous avons acquis 49 p. 100 des actions de cette petite société de fret aérien. Grâce à un investissement de 49 \$ et à la promesse du soutien loyal des Premières nations, les recettes de Wasaya-Kelner sont passées de 3,6 à 15 millions de dollars en quatre années seulement. L'année dernière, les recettes de notre société d'aviation autochtone ont dépassé les 50 millions de dollars. Le nouveau partenariat était également structuré de façon à permettre le rachat progressif des actions des propriétaires de Kelner, et en 1989, la société Wasaya Airways nous appartenait entièrement.

PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMMENT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

Il ne peut y avoir de justice sociale s'il n'y a pas de justice sur le plan économique.
Chef Clarence Louie, bande indienne d'Osoyoos

Les Canadiens ne peuvent certes plus se contenter d'un Canada scindé en deux : un Canada pour les riches et un autre pour les pauvres; un Canada qui fait l'envie du monde et un autre qui ressemble davantage au tiers monde; un Canada qui donne l'espoir et l'autre dans lequel il faut combattre le désespoir. Tous les dirigeants fédéraux, nationaux, provinciaux ou autochtones doivent sans tarder déployer de plus grands et de meilleurs efforts et agir de concert.

Premier ministre Lorne Calvert, gouvernement de la Saskatchewan

L'amélioration des résultats économiques a forcément une influence sur les résultats sociaux. De nombreux témoins ont dit au Comité que le développement économique est un facteur fort important du bien-être des collectivités autochtones sur le plan social, mais la plupart d'entre eux estiment que les gouvernements fédéraux, les uns après les autres, et malgré leurs déclarations à l'effet contraire, n'ont pas su faire de cette question une priorité et y affecter des montants appréciables.

Les disparités d'ordre social et économique qui sont le lot des Autochtones donnent à penser que les approches actuelles du développement économique n'ont pas été et ne sont toujours pas efficaces. Dans le présent chapitre, le Comité propose que le gouvernement fédéral revoie son approche actuelle et il recommande :

- Des investissements significatifs dans le développement économique;
- Un cadre stratégique renouvelé pour ancrer ces investissements;
- Un organisme central de développement économique chargé d'intégrer, d'offrir et d'élaborer des programmes.

Investissements significatifs

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral consacre près de 9 milliards de dollars par année aux programmes et services destinés aux peuples autochtones, et surtout aux Premières nations des réserves et aux Inuits. Ces dépenses appuient la prestation de divers programmes et services qui comprennent par exemple des aménagements fixes, l'éducation primaire et secondaire, l'aide sociale, le logement et des services de santé. D'après les témoignages, environ 8 p. 100 des dépenses fédérales sont destinées aux programmes de développement économique³⁵. Dans le témoignage qu'il a livré au Comité, Jeff Moore, alors directeur d'Entreprise autochtone Canada, a parlé de ce qu'il a décrit comme l'actuel déséquilibre dans les dépenses fédérales au titre du développement économique :

Il faut intégrer les politiques fédérales de développement social et économique, car, pour l'instant, on semble mettre davantage l'accent sur le développement social. Le gouvernement fédéral investit quelque 300

³⁵ En 2004-2005, les fonds consacrés au développement économique des Autochtones se sont élevés à environ 647 millions de dollars.

millions de dollars par année dans le développement économique des Autochtones, ce qui est peu, comparativement aux 9 milliards de dollars qui sont investis pour les peuples autochtones³⁶.

Selon de nombreux témoignages recueillis par le Comité, le développement économique mérite de recevoir davantage d'attention et de fonds. Le chef Clarence Louie a dit au Comité, avec sa verve habituelle, qu'on ne progressera pas dans la lutte contre la pauvreté chez les Autochtones tant qu'on ne consacrera pas des investissements appréciables au développement économique :

En 2005, le gouvernement fédéral, dans sa sagesse, après plus de 100 ans de programmes sociaux avortés, qualifie toujours de « discrétionnaire » le financement du développement économique des Premières nations. [...] Le graphique que j'ai inclus ici, qu'a récemment produit le Conseil national de développement économique des Autochtones, montre clairement que les 100 dernières années de négligence du développement économique des Autochtones par le gouvernement fédéral est le plus gros problème, s'agissant de la pauvreté des Autochtones. Comment diable se fait-il que les politiciens à tous les niveaux des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que l'ensemble de la population canadienne, ne voient pas que lorsque vous dépensez 92 p. 100 de 8 milliards de dollars par an sur des programmes sociaux et seulement 8 p. 100 sur le développement économique, la pauvreté chez les Autochtones sera toujours la honte cachée du Canada? Aucun pays, aucune société dans le monde ne considère le développement économique comme étant quelque chose de discrétionnaire³⁷.

Une idée qui revient sans cesse dans les témoignages, c'est qu'on insiste trop sur les programmes sociaux, et pas assez sur les initiatives de développement économique. Christina Rowland, de l'Okanagan Nations Alliance, a dit que les Premières nations « ont besoin d'un financement de base important, ce que ne prévoit pas le régime actuel du Canada, où environ 8 p. 100 du financement est consacré au développement économique, et plus de 80 p. 100, aux programmes sociaux [si on veut] générer de la richesse, [...] la redistribuer aux actionnaires – dans ce cas-ci, les collectivités³⁸ ». Dans le même ordre d'idée, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana, a dit qu'« il est primordial d'accorder une plus grande importance au développement économique autochtone et de le reconnaître à titre d'outil tout aussi essentiel à l'avenir du Canada et des Autochtones que les paiements de transferts et les fonds fédéraux présentement alloués aux programmes sociaux³⁹. »

Les fonds fédéraux au titre du développement économique des Autochtones sont non seulement modestes, mais aussi en grande partie accordés pour des projets et souvent

³⁶ *Délibérations*, 10 mai 2005, Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada.

³⁷ *Délibérations*, 26 octobre 2005, chef Clarence Louie, bande indienne d'Osoyoos.

³⁸ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Christina Rowland, agente de développement économique, Okanagan Nations Alliance.

³⁹ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana.

limités au court terme (de un à deux ans). Le gros des programmes de développement économique des Autochtones vise les domaines suivants⁴⁰ :

- perfectionnement de la main-d'œuvre;
- développement de la petite entreprise;
- infrastructure économique à l'intérieur des réserves;
- exploitation des ressources à l'intérieur des réserves.

Les témoins ont dit au Comité que les programmes fédéraux de développement économique, bien que limités, ont été des sources de fonds importantes, notamment pour le développement des entreprises et le financement des projets modestes de développement économique. Par contre, parce que les fonds affectés aux programmes fédéraux sont limités, il a été difficile aux collectivités autochtones de participer à des projets de développement économique d'envergure, ce qu'a confirmé le rapport que la vérificatrice générale a publié en 2003 sur le développement économique des collectivités des Premières nations⁴¹. Plusieurs témoins préconisent la mise de côté de ces programmes en faveur d'investissements plus considérables. Le grand chef adjoint de la Nation nishnawbe-aski, Terry Waboose, a dit au Comité :

Nous vous suggérons de recommander au gouvernement de mettre de côté ses vieux programmes sous-financés, compliqués et de courte durée à l'intention des Autochtones et d'opter plutôt pour de véritables investissements dans le développement des institutions que réclame notre peuple⁴².

Fait tout aussi important, les témoins ont fait remarquer que les gouvernements versaient régulièrement de généreuses subventions à divers secteurs de l'économie canadienne, y compris au secteur pétrolier et gazier. Robert Campbell, directeur, Expansion et relations publiques, au Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd., a demandé qu'un traitement analogue soit accordé aux collectivités autochtones :

Nous constatons que les gouvernements font des investissements considérables dans les grandes entreprises; nous disons : investissez dans nous. Donnez-nous accès à des fonds importants. Nous vous donnerons des résultats mesurables. Nous élèverons ces fonds à des sommets inégalés, là où ils auront des effets durables et considérables pour notre peuple. [...] Donnez-nous la même chance⁴³.

S'il n'y a pas d'investissements significatifs dans l'avenir économique des Autochtones, a-t-on dit au Comité, il pourrait y avoir des conséquences graves pour un groupe déjà marginalisé. Des témoins, comme les représentants de l'Assemblée des Premières nations,

⁴⁰ Voir la Table ronde Canada-Autochtones, *Document d'information du gouvernement du Canada sur les possibilités économiques*, décembre 2004. On peut consulter ce document en ligne, à l'adresse http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/econ/bckpr/GOC_BgPaper_f.pdf.

⁴¹ Bureau du vérificateur général du Canada, *Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels*, chapitre 9, 2003. Il est possible de consulter le rapport à l'adresse suivante : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031109cf.html>.

⁴² *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint, Nation nishnawbe-aski.

⁴³ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Robert Campbell, directeur, Expansion et relations publiques, Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd.

soutiennent qu'il est indispensable d'accorder un appui appréciable au développement économique des Autochtones, d'autant plus que la population autochtone est jeune et augmente rapidement. Le chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations, a eu la réflexion suivante :

La jeunesse de notre population est une source de tension mais aussi d'opportunités renouvelées sur le plan économique. Nous devons nous préparer à tirer parti de cette ressource inexploitée afin qu'elle puisse devenir un volet important de nos économies locales et régionales⁴⁴.

L'Assemblée des chefs du Manitoba a tenu les propos suivants :

... la population des Premières nations étant jeune et en croissance, le Canada et les provinces ne peuvent plus exclure celle-ci des principaux secteurs de l'économie canadienne, ou limiter leur intervention. Le gouvernement, le secteur privé et les organisations des Premières nations doivent travailler ensemble à définir et à appuyer un objectif de croissance économique importante pour l'avenir. Cela commencera par l'augmentation du niveau de vie des Premières nations du pays et la diminution de l'importance de l'aide sociale dans la vie des membres des Premières nations⁴⁵.

Les gouvernements, et plus particulièrement ceux des provinces de l'ouest du Canada qui ont une forte concentration d'Autochtones, commencent à s'apercevoir qu'il est important d'appuyer les perspectives de développement économique des Autochtones, que cela est essentiel à leur propre prospérité économique globale. Dans l'exposé qu'il a présenté au Comité, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations, a fait observer que la population autochtone de la Saskatchewan devrait croître rapidement et doubler au cours des 20 prochaines années. Selon lui, il faut réagir à ces prévisions démographiques, à la marginalisation socio-économique et à l'isolement des peuples autochtones par rapport à l'économie canadienne au moyen de stratégies à long terme de développement économique. Il a ajouté :

... la population autochtone en Saskatchewan est jeune et en croissance; la province vit un énorme changement démographique. Une proportion élevée de la population s'est établie dans les régions urbaines. D'après ce que je sais, le taux se situe entre 45 et 55 p. 100. Le gouvernement de la Saskatchewan souhaite bâtir un avenir prometteur de sorte que personne ne soit laissé pour compte et que les jeunes fassent leur vie ici. *L'avenir de la Saskatchewan passe en grande partie par le développement économique des Autochtones*⁴⁶. [c'est nous qui soulignons]

Dans ce contexte, le Comité signale que des mesures importantes ont été prises par un certain nombre de gouvernements provinciaux en vue d'appuyer les activités économiques des Autochtones. En octobre 2006, par exemple, le gouvernement du Québec a annoncé

⁴⁴ *Délibérations*, 31 mai 2006, chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations.

⁴⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

⁴⁶ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

l'affectation de 55 millions de dollars sur cinq ans au renouvellement du *Fonds d'initiatives autochtones*, qui appuie les entreprises autochtones et qui comprend des volets spéciaux pour les femmes et pour les jeunes qui sont entrepreneurs. Il a également créé un fonds d'investissement régional de 30 millions de dollars pour le développement autochtone qui sera lancé en 2007⁴⁷. En 2006, le gouvernement de la Saskatchewan a lancé deux programmes visant à faire participer davantage les Autochtones à l'économie canadienne : le ministère des Relations avec les Premières nations et les Métis a proposé un programme de développement économique de 5 millions de dollars pour les Premières nations et les Métis tandis que la Crown Investments Corporation Agency de la province établissait un fonds de 20 millions de dollars pour les deux mêmes groupes⁴⁸. On a signalé au Comité d'autres initiatives provinciales analogues un peu partout au Canada.

Des témoins ont fait remarquer au Comité qu'il fallait une coordination et des consultations plus poussées avec les provinces au sujet du développement économique des Autochtones. Cette opinion est partagée par les représentants des gouvernements provinciaux, qui sont d'avis que le leadership et le soutien du gouvernement fédéral, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, font souvent défaut. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, en 1996, a recommandé une meilleure coordination, affirmant qu'il faut « que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux concluent avec les nations autochtones, ou avec des institutions représentant plusieurs nations, des ententes de longue durée prévoyant un financement pluriannuel pour le développement économique⁴⁹. »

En 2003, un rapport du Conference Board du Canada a décrit les bienfaits de l'investissement dans le développement économique et social des peuples autochtones, affirmant : « Les avantages de la solution des problèmes économiques et sociaux que connaissent les Autochtones l'emportent sur les coûts⁵⁰. » À la lumière des témoignages, le Comité a conclu que la sous-utilisation du potentiel économique des Autochtones représentait un coût social réel. Il faut un financement significatif dont les critères soient souples et les résultats mesurables si on veut s'attaquer aux problèmes économiques avec lesquels les Canadiens autochtones sont aux prises.

Cadre stratégique renouvelé

Il est indispensable de faire des investissements importants dans le développement économique des Autochtones. Compte tenu des prévisions démographiques et de ce que suppose une population autochtone jeune et en croissance, nous ne pouvons guère nous permettre de ne pas prendre ces engagements. Une classe marginale croissante de citoyens autochtones désenchantés entraînerait des coûts appréciables pour nous tous. Par contre, si on veut que ces investissements soient efficaces, il faut qu'ils se greffent sur un cadre stratégique conçu pour répondre aux aspirations au développement économique chez les Autochtones et obtenir des résultats mesurables.

La *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones* de 1989 est le cadre fédéral sur lequel se fondent la plupart des programmes de développement

⁴⁷ On trouvera de plus amples renseignements sur ces initiatives en ligne, à l'adresse suivante : http://www.saa.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiqués/2006/saa_comm20061026.htm.

⁴⁸ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

⁴⁹ Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2, chapitre 5, p. 945. 1996.

⁵⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

économique des Autochtones. Comme la vérificatrice générale l'explique, cette stratégie « visait à intégrer l'aide fournie aux Autochtones pour le développement économique dans un moins grand nombre de programmes ayant une plus large application⁵¹ ». Cet objectif n'a toutefois pas été atteint :

... depuis 1989, il y a eu accroissement du nombre et de la complexité des programmes mis sur pied par le gouvernement fédéral pour venir en aide aux Autochtones. Le fardeau administratif des Premières nations et des organismes fédéraux s'en trouve accru et le risque de traitement non uniforme et les occasions manquées augmente⁵².

Des témoins ont déclaré que l'actuel cadre fédéral de politique économique était largement dépassé. S'il est vrai que certains éléments de la stratégie – comme le programme canadien de développement économique appliqué par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – sont toujours considérés comme pertinents et utiles, la plupart des témoins ont soutenu qu'il était temps d'élaborer une nouvelle stratégie. Judy Whiteduck, directrice du développement économique à l'Assemblée des Premières nations, a fait la réflexion suivante :

Pour le moment, nous continuons essentiellement à fonctionner dans la même dynamique, avec les mêmes autorités qui étaient là en 1989. Toutefois, c'était il y a 17 ans et toutes les économies environnantes ont changé. L'économie mondiale a changé, les économies nationales ont changé, ainsi que les économies régionales, mais l'assise sur laquelle reposent nos systèmes économiques de gouvernement n'a pas changé. Il faut donc engager un autre débat pour introduire ce genre de système de gouvernement qui contribuerait à une infrastructure économique plus dynamique⁵³.

Des témoins ont également signalé qu'une nouvelle stratégie devrait tenir compte des besoins, des aspirations et des objectifs propres à leurs collectivités. Par exemple, dans un mémoire remis au Comité, Mme Mary Simon, présidente d'Inuit Tapiriit Kanatami a fait observer : « Lorsque le gouvernement fédéral prépare des politiques et des programmes pour les peuples autochtones – Inuits, Premières nations et Métis – il doit le faire pour les Inuits, les Premières nations et les Métis⁵⁴. » Cette opinion a également été exprimée par la plupart des organisations politiques autochtones qui ont comparu devant le Comité. La Fédération des Métis du Manitoba a dit : « Il est difficile de sous-estimer le besoin de politiques, de programmes et de services propres aux Métis⁵⁵ », ajoutant que les approches générales visant l'ensemble des Autochtones avaient nui au développement économique des collectivités métisses. Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO) a abondé dans le même sens : « L'approche unique appliquée à l'ensemble des Autochtones doit être

⁵¹ Vérificatrice générale du Canada, *Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels*, chapitre 9, p. 15, 2003.

⁵² *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada.

⁵³ *Délibérations*, 31 mai 2006, Judy Whiteduck, directrice du développement économique, Assemblée des Premières Nations.

⁵⁴ Mary Simon, Inuit Tapiriit Kanatami, *Mémoire*, p. 5.

⁵⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Oliver Boulette, directeur exécutif, Fédération des Métis du Manitoba.

révisée, et un programme de développement économique conçu expressément à l'intention des Premières nations, remis sur pied⁵⁶. »

Certes, les difficultés socioéconomiques que les Canadiens autochtones doivent affronter sont communes, mais il nous semble clair que les solutions varieront considérablement. Le Comité estime que ce serait une erreur d'élaborer une stratégie de développement économique qui ne tient pas compte des différences – dans le Nord, dans les réserves et à l'extérieur, en zone rurale et dans les villes – ni des difficultés et des priorités propres aux Premières nations, aux Métis et aux Inuits.

Pour réaliser leur étude, les membres du Comité se sont rendus dans diverses régions du Canada, et ils ont remarqué que les différences entre les régions étaient importantes et devaient être prises en considération dans toute nouvelle stratégie. Ainsi, les membres des Premières nations qui habitent dans les réserves sont aux prises avec des difficultés particulières à cause des obstacles d'ordre réglementaire et législatif suscités par la *Loi sur les Indiens*, et ils ont des problèmes sur le plan de la capacité de gouvernance. Les Inuits qui vivent dans le Grand Nord ont comme particularité d'énormes déficits sur le plan des infrastructures, l'isolement par rapport aux économies principales, des frais de transport plus élevés et d'importants besoins sur le plan des capacités. Les Métis ont des difficultés propres : faire reconnaître leurs droits, obtenir une base territoriale et mener leurs activités à l'intérieur d'économies non autochtones.

Le Comité a entendu de nombreux témoignages selon lesquels l'approche actuelle du développement économique des Autochtones est fragmentée et incapable de répondre correctement aux besoins économiques des collectivités autochtones et de leurs membres. Plusieurs témoins ont parlé de la nécessité que les gouvernements consentent des investissements tant à long terme que significatifs dans les programmes de développement économique, ce *comme complément* des réformes et mesures propres à attirer des investissements commerciaux et des possibilités de développement dans les territoires indiens.

L'appui au développement économique – notamment pour combler les déficits d'infrastructure, renforcer les capacités (techniques, financières et humaines) et mettre en place des institutions de gouvernance – doit être cohérent de façon à faciliter une approche intégrée et coordonnée. Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, a expliqué que le gouvernement devait investir dans une série de domaines :

La capacité des collectivités à pleinement déterminer leur économie est une considération primordiale. Alors que l'établissement coordonné d'une meilleure capacité au niveau local représente une priorité, l'infrastructure économique des Premières nations laisse toujours à désirer. Aussi, *il importe d'investir dans l'infrastructure nouvelle, d'accroître les crédits et de développer le capital humain au niveau communautaire afin de réaliser tout le potentiel d'une collectivité*. Il est nécessaire d'améliorer l'infrastructure

⁵⁶ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Joe Guy Wood, coordonnateur du développement économique, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

économique des Premières nations, leur niveau d'information et d'éducation économiques⁵⁷. [c'est nous qui soulignons]

Le Comité s'est également laissé dire ceci :

Le développement économique des Autochtones ne doit pas être examiné en tant que tel uniquement; il est lié à l'éducation et à la formation ainsi qu'à la participation au marché du travail et à son développement. Il est clair qu'une approche multidisciplinaire, intégrée et coordonnée est nécessaire⁵⁸.

À la lumière des témoignages que le Comité a recueillis et de la littérature générale portant sur la question, on peut dire que la nouvelle stratégie de développement économique ne doit pas être envisagée à part et qu'elle doit *mettre l'accent sur les conditions du développement*. Elle doit obéir à une approche coordonnée et intégrée de l'ensemble des secteurs, tissant des liens entre l'éducation, le perfectionnement des compétences, le développement des infrastructures, la capacité des institutions et de la gouvernance, les immobilisations et l'accès aux terres et aux ressources. Si on veut atteindre cet objectif, il faut que tous les ordres de gouvernement, les organisations autochtones et le secteur privé travaillent de concert. Le Comité se rallie sans réserve à l'opinion de la Commission royale sur les peuples autochtones :

Le développement économique de n'importe quelle communauté ou nation est un processus continu – d'ailleurs difficile et complexe – qu'il est possible de soutenir, mais également de contrecarrer. Il ne peut pas être livré tout prêt par Ottawa ou les capitales provinciales ou territoriales. Les principaux participants, soit ceux dont dépend directement le succès de ce développement, sont les individus et les collectivités des nations autochtones. *Les gouvernements autochtones et non autochtones doivent donc soutenir ce processus, aider à créer les conditions qui y sont propices et supprimer les obstacles qui s'y opposent*⁵⁹. [c'est nous qui soulignons]

Le Comité reconnaît également qu'il faudra du temps pour élaborer une stratégie nationale de développement économique acceptable pour les Premières nations, les Inuits et les Métis. À ce propos, le Comité fait observer qu'un important travail a déjà été accompli avec les organisations autochtones grâce à la Table ronde Canada-Autochtones de 2004. Il estime que ce travail ne doit pas se perdre, et il invite les parties à faire une utilisation fructueuse de ces délibérations.

Organisme central de développement économique

Le Comité a déjà recommandé des investissements significatifs comme élément nécessaire au développement économique et proposé que ces investissements soient rattachés à une nouvelle stratégie qui remplacerait la *Stratégie canadienne de développement économique des autochtones* de 1989, quelque peu dépassée. Une autre question particulièrement pertinente aux yeux des témoins et du Comité est celle de savoir comment financer et

⁵⁷ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

⁵⁸ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

⁵⁹ Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, ch. 5, 1996.

appliquer la stratégie. Plusieurs témoins ont soutenu de façon convaincante que les retards bureaucratiques dans les ministères et l'hésitation de l'État à prendre des risques⁶⁰ ont fait perdre des occasions de développement économique.

Le 1^{er} décembre 2006, dans un effort pour regrouper les programmes de développement économique des Autochtones et concevoir un « guichet unique », on a confié les programmes d'Entreprise autochtone Canada au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Certes, le Comité comprend que le gouvernement veuille assurer ainsi une plus grande coordination, mais il n'est pas convaincu que le simple regroupement dans un seul ministère des programmes fédéraux de développement économique des Autochtones se traduise par un gain d'efficacité et une fragmentation moindre, d'autant plus que le ministère en question a un bilan lamentable lorsqu'il s'agit de réaliser des progrès. Le Comité convient assurément qu'il faut regrouper les programmes fédéraux, mais il estime qu'il s'agit là d'une simple étape provisoire, celle qui, semble-t-il, perturbe le moins les rouages et le fonctionnement de l'administration gouvernementale. De toute façon, comme nous le verrons plus loin, il ne faut plus se contenter de financer des projets de courte durée, mais adopter une nouvelle démarche combinant ces mécanismes à des partenariats globaux à long terme.

De nombreux témoins ont souligné que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'était pas un mécanisme d'exécution acceptable pour assurer le développement économique des Autochtones. Harold Calla, de la Première nation Squamish, a dit au Comité :

... je crois que la première chose que nous devons explorer est de savoir si [...] le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (sera) en mesure de répondre adéquatement aux défis que doivent relever les Premières nations en matière de développement économique et d'occasions d'affaires. Les analyses de rentabilité et la prise de décisions dans l'économie mondiale actuelle ne sont pas compatibles avec la prise de décisions dans le système fédéral en ce qui a trait au temps nécessaire. Le développement économique et commercial consiste principalement à évaluer la situation et à bien se placer pour évaluer le risque et les avantages et, lorsque nécessaire, à avoir recours au secteur privé en tant que partenaire stratégique. Le système fédéral ne peut (pas) toujours essayer d'égaliser cet environnement, et ce n'est pas ce que l'on devrait s'attendre de lui⁶¹.

De la même façon, l'Assemblée des chefs du Manitoba a dit que les fonds destinés au développement des Premières nations devaient être gérés par un organisme des Premières nations spécialement prévu à cette fin, alors que MKO a préconisé la mise en place d'un nouvel organisme de développement économique non rattaché au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans le même ordre d'idées, Manny Jules a recommandé que le Comité appuie la création d'une institution chargée de la coopération et des partenariats en matière économique pour que les Premières nations puissent transférer la technologie nécessaire pour bâtir leurs économies.

⁶⁰ Il a été soutenu que l'hésitation de l'État à prendre des risques était attribuable à la relation fiduciaire qu'il entretient avec les Premières nations. À ce sujet, prière de voir Fiscal Realities, *Ouvrir les vannes de l'investissement sur les territoires des Premières nations*, 1999.

⁶¹ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation Squamish.

À la lumière des témoignages, le Comité a acquis la conviction qu'il fallait un organisme central de développement économique capable de réagir rapidement et de traiter avec des pouvoirs publics et intervenants nombreux (c'est-à-dire capable d'agir aussi rapidement qu'on le fait dans le monde des affaires). À propos de l'expérience du secteur privé dans le labyrinthe des programmes fédéraux, par exemple, Andy Popko, de la société EnCana, a fait valoir qu'il était urgent de revenir à la simplicité :

Enfin, nous devons simplifier la façon dont les ministères et les programmes fédéraux qui s'occupent des Autochtones communiquent, réalisent des évaluations et collaborent avec le secteur privé. [...] Comment faire une demande pour certains des 282 différents programmes de subventions fédéraux? Comme pour le cube Rubik, nous laissons tomber et ce sont les Autochtones qui écopent. Les entreprises poursuivent leurs activités, le gouvernement fédéral continue d'offrir de bons programmes, et les Autochtones pour qui les programmes ont été conçus se retrouvent coincés et n'en profitent malheureusement pas autant qu'ils le devraient⁶².

Un organisme central de développement économique s'attaquerait à ce problème de manque de cohésion. Le Comité estime cependant que cet organisme ne devrait pas être hébergé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui est à cet égard un candidat médiocre, étant donné sa compartimentation rigide et l'hésitation qu'il a manifestée par le passé à traiter sérieusement avec les Autochtones hors des réserves et les populations urbaines et métisses. Harold Calla a fait observer : « Les communautés des Premières nations ont besoin de renforcer leur autonomie, de participer à cette économie à leur manière, de pouvoir harmoniser la prise de décision et les autorités, au fur et à mesure de leur évolution, avec le secteur privé⁶³. » Au demeurant, un organisme distinct ayant son propre mandat risquerait moins de faire l'objet de compressions budgétaires discrétionnaires comme celles qui ont résulté des examens des programmes.

À la lumière des témoignages recueillis au sujet d'une approche renouvelée du développement économique, le Comité formule les recommandations suivantes :

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada intervienne immédiatement pour renforcer son engagement à faire du développement économique des Autochtones l'une de ses grandes priorités et que le financement de ce développement économique soit majoré de façon à représenter une proportion plus importante de l'affectation budgétaire fédérale.

Que le gouvernement du Canada assume un rôle de leadership afin d'établir, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, des fonds régionaux de développement économique des Autochtones, que ces fonds comprennent la création d'entreprises, l'éducation et la formation et qu'ils ciblent les personnes des Premières nations, les Inuits et les Métis.

⁶² *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la Société EnCana.

⁶³ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation Squamish.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, élabore une nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones qui respecte les différences régionales et identitaires et épouse une approche intégrée, intersectorielle à long terme au lieu de l'approche actuelle reposant sur des projets de courte durée.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, établisse un organisme autonome de développement économique indépendant des ministères et des organismes centraux pour offrir les programmes de développement économique des Autochtones et appliquer la nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones.

PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

La section précédente cerne les larges enjeux structurels auxquels il faut s'intéresser si on veut que les initiatives de développement économique des Autochtones soient sérieuses. Il y a toutefois des mesures précises et immédiates que le gouvernement fédéral peut prendre pour atténuer certaines des pressions existantes. La première concerne les compressions effectuées récemment dans les programmes de développement économique et la deuxième, la stratégie fédérale d'approvisionnement.

Annulation des compressions effectuées dans les programmes de développement économique

Correctement structurés, les programmes de développement économique peuvent aider les collectivités autochtones à surmonter les nombreux obstacles qui entravent leur développement économique et ils peuvent donner des résultats concrets. Pour de nombreux Autochtones, il est fort difficile de saisir les occasions de développement économique s'ils n'ont pas l'appui du gouvernement. Il y a souvent de nombreux obstacles à la réalisation des projets, notamment un accès insuffisant aux capitaux et aux compétences en affaires. Des programmes bien structurés et adaptés aux besoins peuvent aider à combler ces lacunes.

Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité ont reconnu que bon nombre de leurs réussites économiques étaient attribuables en partie aux initiatives fédérales de développement économique. Ainsi, Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos, a dit au Comité :

Un grand nombre de nos projets n'auraient pas abouti si ce n'était le financement du développement économique à Entreprise autochtone Canada, lorsque le MAINC avait des fonds pour le développement économique; notre établissement vinicole n'aurait pas été lancé, notre centre-patrimoine ne serait pas aujourd'hui en construction, notre terrain de camping n'aurait pas débouché⁶⁴.

⁶⁴ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Clarence Louie, chef, bande indienne d'Osoyoos.

Toutefois, un certain nombre de programmes fédéraux visant à stimuler le développement économique et l'emploi des Autochtones ont fait l'objet de compressions au cours des dernières années. En 2005, il a été décidé de supprimer les fonds affectés aux programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien portant sur l'obtention d'actions de participation et aux initiatives connexes liées à l'accès aux capitaux. On a expliqué au Comité que cette décision réduirait les dépenses fédérales consacrées au développement économique des Autochtones de quelque 29 millions de dollars par exercice financier⁶⁵. Au nombre des autres programmes qui ont été éliminés, notons le Fonds pour la création de possibilités économiques, l'initiative pour l'acquisition des ressources et le Programme de développement de grands projets d'entreprise⁶⁶.

À cause de ces compressions, les collectivités des Premières nations et inuites ne recevront plus l'aide fédérale sur laquelle elles comptaient pour obtenir des actions de participation à des entreprises appartenant aux collectivités ou à leurs membres. Matthew Coon-Come a fait valoir au Comité qu'un programme fédéral qui aidait les Cris à créer des partenariats avec l'industrie, dont des entreprises dans les secteurs minier et forestier, avait été abandonné, ce qui ferait perdre leur emploi à environ 600 Cris. Il a ajouté :

Il est dommage de mettre fin à un programme qui a fait ses preuves, qui a permis aux Cris d'obtenir de la formation et donc d'avoir l'occasion de participer à l'économie et d'avoir un salaire⁶⁷.

Des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont confirmé au Comité que, au ministère, ce sont le plus souvent les programmes de développement économique qui sont touchés chaque fois que le gouvernement revoit ses dépenses. Et cela, pour les raisons suivantes :

Le budget du développement économique de l'AINC est l'une des rares responsabilités discrétionnaires, contrairement à toutes nos autres responsabilités fiduciaires⁶⁸.

Des dirigeants autochtones ont dit au Comité qu'il était inacceptable que le gouvernement du Canada considère comme discrétionnaire le financement du développement économique des Autochtones. Le Comité se rallie à ce point de vue. Ce n'est pas rendre service aux nombreuses collectivités autochtones qui s'efforcent de s'affranchir de la dépendance et de la pauvreté. Comme Dennis Whitebird, grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba, l'a signalé au Comité au cours de sa comparution :

Des millions de dollars vont au développement social et maintiennent la population dans la dépendance économique par rapport au gouvernement.

⁶⁵ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

⁶⁶ Pour de plus amples renseignements, prière de consulter le site Web du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/ecd/faq/faq2_f.html.

⁶⁷ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Matthew Coon-Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris.

⁶⁸ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Nous voulons renverser la vapeur et stimuler le développement économique, la création d'emplois et l'offre de formation, des éléments clés pour que notre population puisse en venir à assurer elle-même sa subsistance à long terme⁶⁹.

À cause des nombreux obstacles à surmonter pour obtenir des capitaux et des services aux entreprises de la part des prêteurs, les entrepreneurs autochtones doivent souvent se fier aux programmes fédéraux de développement économique pour lancer leurs projets. M. Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Co., a tenu les propos suivants au cours de sa comparution :

Même dans nos collectivités importantes – nous avons des collectivités de près de 4 000 personnes – il est difficile de lancer une entreprise. Bien des entreprises se battent pour obtenir le financement nécessaire auprès des banques. Les banques ne sont pas très ouvertes à notre égard parce qu'elles ne feront rien avant que l'argent qu'elles nous prêtent soit pleinement garanti. Il est difficile pour l'homme d'affaires de trouver toutes les garanties qu'exige la banque pour verser l'argent. C'est très difficile pour les entreprises locales. Le gouvernement fédéral doit intervenir par l'entremise du MAINC ou d'autres programmes afin d'offrir de l'assistance aux hommes d'affaires locaux⁷⁰.

De nombreux témoins ont dit au Comité que les compressions effectuées dans les programmes de développement économique auraient un impact catastrophique sur leurs collectivités⁷¹. Matthew Sherry, du Conseil tribal de Saskatoon, a expliqué au Comité que la décision d'éliminer le programme d'Initiative pour l'acquisition des ressources et le Programme de développement de grands projets « a été un coup de poignard dans le cœur de notre plan de développement économique. Elle nous a très durement touchés⁷². »

Les programmes de développement économique qui subsistent au ministère, notamment le Programme de développement économique des communautés et le Programme de développement des opportunités économiques des communautés, visent maintenant surtout à offrir une aide financière aux collectivités des Premières nations et inuites au titre des services publics qui appuient le développement économique. Des fonctionnaires du ministère ont expliqué au Comité comme le ministère estime avoir comme rôle de fournir « des ressources nécessaires à l'établissement de préconditions [du développement économique] dans les collectivités. Depuis que nous avons cessé d'attribuer des fonds de démarrage, nous essayons de donner aux collectivités les infrastructures physiques et sociales qui pourraient leur permettre d'attirer et de conserver les investisseurs⁷³. »

⁶⁹ *Délibérations*, 4 mai 2005, Dennis Whitebird, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

⁷⁰ *Délibérations*, 27 novembre 2006, Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Corporation.

⁷¹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Ryan Robb, agent de développement économique, Treaty 7 Management Corp.

⁷² *Délibérations*, 26 septembre 2006, Matthew Sherry, conseiller en développement économique, Conseil tribal de Saskatoon.

⁷³ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

C'est un objectif louable d'équiper les collectivités des Premières nations et inuites des infrastructures matérielles et sociales nécessaires à leur prospérité économique. Il est certain que le déficit au plan des infrastructures dans ces collectivités est un obstacle de taille au développement et qu'il faut s'y attaquer. Les programmes de financement qui visent à combler ce déficit ne doivent toutefois pas être proposés aux dépens d'autres programmes de développement économique. Le Comité a entendu de nombreux témoignages attestant que les compressions effectuées dans les programmes du ministère visant la participation financière, notamment, nuisent à beaucoup de collectivités, d'entreprises et de particuliers autochtones.

Plusieurs dirigeants autochtones ont expliqué au Comité que des dépenses gouvernementales dans le secteur des services sociaux ne feraient rien pour guérir les maux sociaux. Les faits semblent leur donner raison. Si on veut que les peuples autochtones se libèrent de leur situation socioéconomique actuelle, ils ont besoin d'emplois et de perspectives qui ouvrent sur la prospérité économique. Andy Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana, a tenu les propos suivants :

... les initiatives de développement économique représentent la clé de la participation des Autochtones à la vie économique du Canada. Le développement économique mérite davantage d'attention, de financement et d'aide⁷⁴.

Le Comité reconnaît que ces programmes exigent des engagements en matière de ressources. De plus, le refus d'investir dans l'amélioration de la condition économique des Autochtones aurait probablement des conséquences plus coûteuses à long terme. Dans son témoignage, le chef Robert Dennis a présenté un point de vue semblable, auquel le Comité se rallie sans réserve :

... l'occasion offerte aux Premières nations pour qu'elles participent à l'économie canadienne en vaut la peine. Il est important que les gouvernements soient prêts à prendre ce risque. C'est comme pour toute entreprise. Vous vous engagez en prenant un risque. Je crois que les gouvernements doivent s'engager et être prêts à prendre ce risque si nous voulons voir des réussites et des progrès dans l'économie canadienne, surtout en ce qui concerne les Premières nations⁷⁵.

Dans cette optique, la promotion du développement économique, à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves, devrait être au premier rang des priorités du gouvernement. Il est donc regrettable que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien continue de considérer comme discrétionnaires les programmes de développement économique et assujettisse périodiquement ces programmes à des compressions dans le cadre des examens des dépenses. À la lumière de cette observation et des témoignages qu'il a entendus, le Comité formule donc la recommandation suivante :

⁷⁴ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la Société EnCana.

⁷⁵ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Robert Dennis, chef, Première nation Huu-ay-aht.

Mesure recommandée :

Qu'à titre de mesure provisoire, le gouvernement du Canada rétablisse immédiatement les montants dont avaient été amputés les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au titre de la participation au développement économique.

Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA)

L'objectif de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) du gouvernement fédéral est d'accroître le nombre de fournisseurs autochtones qui présentent des soumissions au gouvernement fédéral et avec qui ce dernier conclut des marchés. Selon le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la SAEA « favorise la sous-traitance avec des entreprises autochtones et encourage ces dernières à former des coentreprises avec d'autres entreprises autochtones et non autochtones⁷⁶ ». Le gouvernement appuie également cette stratégie en réservant certains marchés que peuvent se disputer seulement les entreprises autochtones et les coentreprises sous direction autochtone qui sont admissibles.

John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc., entreprise du secteur des technologies d'information, a expliqué au Comité que la SAEA l'avait aidé à mettre en place son entreprise et qu'elle fournissait d'excellentes occasions de croissance « ce qui aurait pu ne se produire autrement. » Et M. Bernard a encore dit : « Notre capacité de croissance si grande en tant que firme autochtone, qui nous permet de redonner à la collectivité et de favoriser le développement économique, est certes imputable à la SAEA⁷⁷. »

Néanmoins, un certain nombre de problèmes importants ont été relevés dans la SAEA et signalés dans la presse au cours des dernières années, par exemple de « faibles règles régissant les coentreprises et les partenariats, qui permettent à toutes fins utiles aux personnes ou entreprises autochtones de n'apporter rien d'autre que leur identité dans l'affaire⁷⁸ ». À cause de ces problèmes, il se peut que des marchés réservés soient décrochés par des entreprises qui n'ont qu'une composante autochtone symbolique, ce qui ne contribue pas à renforcer les capacités des Autochtones en matière d'entreprise.

On a également signalé au Comité que les règles de la SAEA pouvaient, de façon contre-intuitive, décourager les entreprises autochtones qui veulent croître, étant donné que toute entreprise qui compte plus de six employés doit s'assurer qu'au moins le tiers de ses employés sont de descendance autochtone si elle veut présenter une offre pour certains marchés. M. Bernard a fait remarquer au Comité que, étant donné qu'il est difficile d'engager des Autochtones qui ont les compétences et l'expérience voulues, « la plupart des compagnies préféreront rester petites » pour ne pas perdre les occasions offertes par la SAEA⁷⁹.

⁷⁶ Pour de plus amples renseignements au sujet de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones du gouvernement fédéral, prière de consulter le site http://www.ainc-inac.gc.ca/saea-psab/faq/index_f.html#100146.

⁷⁷ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

⁷⁸ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

⁷⁹ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

Ces problèmes, parmi d'autres, en ont amené certains à réclamer l'abolition de la SAEA. Le Comité estime que, malgré de nombreux problèmes, il ne serait pas dans l'intérêt supérieur des entreprises autochtones d'abolir la SAEA. D'après ce qu'il a entendu, il est d'avis que la SAEA peut aider les entrepreneurs autochtones à acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour livrer concurrence avec succès dans le monde des affaires. Le Comité formule donc la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada réaffirme son engagement envers la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et, avec la collaboration des organisations autochtones, qu'il prenne immédiatement des mesures pour régler les problèmes liés à la Stratégie, notamment en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et les exigences de contenu.

PARTIE III : LOI SUR LES INDIENS – OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES RÉSERVES

Dans une large mesure, la Loi sur les Indiens constitue le pivot de cette pauvreté structurelle.

Chef Sophie Pierre, bande indienne de St. Mary's

La *Loi sur les Indiens*, qui est entrée en vigueur en 1876, est le fondement de l'actuel régime de réglementation des terres des Premières nations, et elle y régit tous les aspects de l'activité économique. On ne s'étonnera pas, vu son âge avancé, que cette loi soit presque complètement anachronique et incompatible avec l'activité économique d'une ère postindustrielle caractérisée par une mondialisation poussée.

La majorité des témoins ont fait observer que de nombreuses dispositions de la *Loi sur les Indiens* décourageaient le développement économique. Mark Brooks, directeur général au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, a dit au Comité :

... si certaines collectivités des Premières nations ont élaboré des stratégies pour éliminer les obstacles à leur développement, de nombreux défis, souvent liés à la *Loi sur les Indiens* ou à ses règlements, continuent d'empêcher la majorité d'entre elles à atteindre leurs objectifs⁸⁰.

Des témoins issus des Premières nations ont fait remarquer au Comité que la *Loi sur les Indiens* contribuait à miner la valeur économique des terres des Premières nations. Le chef Sophie Pierre a signalé au cours de son témoignage :

Les réserves indiennes ne sont pas un facteur de production économique. Elles sont plutôt le facteur primordial du sous-développement des Premières nations au Canada, puisque l'éventail des transactions économiques mettant en jeu les terres des réserves que la *Loi sur les Indiens* autorise est très restreint, ce qui réduit pratiquement à néant la valeur économique des terres des Premières nations⁸¹.

Des témoins ont fait observer que, à cause de la *Loi sur les Indiens*, les collectivités des Premières nations sont structurées d'une façon qui les isole du reste de l'économie. Manny Jules a fait valoir ce point de vue de façon convaincante en disant : « Pendant 130 ans, nos institutions gouvernementales ont été écrasées par le poids de la *Loi sur les Indiens* qui, en fait, nous place en dehors de l'économie; nos gouvernements ne font pas partie de la fédération, à cause des lois⁸². » De la même manière, les auteurs du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* ont constaté :

⁸⁰ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, Affaires indiennes et du Nord canadien.

⁸¹ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Sophie Pierre, chef, bande indienne de St. Mary's.

⁸² *Délibérations*, 24 novembre 2004, Manny Jules, porte-parole, Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations.

La *Loi sur les Indiens* a soustrait les terres et les biens des Indiens à l'économie canadienne et les a isolés dans des enclaves. Les créanciers et les banquiers hésitent donc à y pénétrer parce qu'ils ne peuvent pas y faire valoir leurs droits en cas de défaut de paiement⁸³.

Obstacles liés à la *Loi sur les Indiens*

L'un des principaux obstacles au développement dans les réserves découle de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. Elle dispose notamment :

... les biens d'un Indien ou d'une bande 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 bande⁸⁴.

Il n'y a pas lieu de s'étonner que les banques répugnent à accorder un financement aux Premières nations, étant donné les problèmes de garantie et de droits de saisie qui découlent des restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens* sur l'utilisation de biens comme garanties. Il en découle qu'il est extrêmement difficile d'obtenir des capitaux à investir dans les activités de développement économique dans les réserves.

Les restrictions imposées à l'utilisation des biens situés dans les réserves comme garanties de prêt, a-t-on signalé au Comité, pèsent également sur le développement des entreprises. Le chef Palmantier, de la Première nation du Lac Babine, a fait remarquer : « ... les gens ne peuvent utiliser leur maison pour obtenir du capital et aider à financer leur entreprise⁸⁵ ». À cause de cet obstacle qui entrave l'accès aux capitaux, beaucoup de collectivités, de particuliers et d'entreprises des Premières nations ne peuvent exploiter les occasions de développement économique.

On a également dit au Comité que les processus prévus par la *Loi sur les Indiens*, notamment à l'égard de la location de terrains pour le développement commercial, laissent à désirer. La désignation de terrains pour le développement commercial ou la location de terrains à des non-Indiens à des fins résidentielles (p. ex., des chalets) peuvent être d'importantes sources de revenus pour les collectivités des Premières nations. En outre, les intérêts à bail, à la différence des terres elles-mêmes, peuvent faire l'objet d'une hypothèque, d'une confiscation ou d'une saisie, et sont donc utiles comme garanties. De plus, les revenus fiscaux tirés des terrains à vocation commerciale peuvent être une forme de garantie de prêts.

Par ailleurs, des témoins ont dit au Comité que les processus appliqués actuellement par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour désigner les terres, processus prévus par la *Loi sur les Indiens*, étaient trop lents et trop lourds. Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation des Tlowitsis, a évoqué l'exaspération que ces processus suscitent dans un grand nombre de Premières nations :

⁸³ Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, ch. 5, p. 913, 1996.

⁸⁴ *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c. I-5, par. 89(1).

⁸⁵ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Emma Palmantier, vice-présidente, Société du développement autochtone de Burns Lake et chef de la nation du Lac Babine.

Notre Première nation aimerait que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée afin que les Premières nations jouissent d'une souplesse accrue leur permettant de donner suite à leurs idées et de faire ce qu'ils veulent sur la réserve, au lieu d'avoir à subir le long processus de cession, en ce qui concerne les baux principaux. Cela prend deux ans. À partir du moment où on élabore une proposition, un projet d'entreprise, il faut prévoir trois ou quatre ans. [...] Il faut deux ou trois ans avant de se rendre au point où on peut négocier ou parler à d'éventuels partenaires de coentreprises en vue d'un projet. Ce serait beaucoup mieux si nous n'avions pas à subir le processus au cours duquel on demande à un bureaucrate du ministère l'autorisation de faire ceci ou cela⁸⁶.

Des témoins ont dit au Comité que, parce que le ministère tardait à approuver la location de terres des réserves à des fins commerciales, ils perdaient de l'argent et des occasions d'affaires. « Les démarches d'Affaires indiennes et du Nord Canada peuvent prendre des années, a fait remarquer Bob Inkpen, gestionnaire du développement économique de la bande, Première nation de Tsekani, alors que le temps dont on dispose pour tirer avantage d'une occasion d'affaires pourrait se limiter à quelques mois⁸⁷. » Le chef Bill Williams, de la Première nation Squamish, estime à environ 10 millions de dollars par année les pertes de retombées économiques pour sa collectivité qui sont attribuables aux retards dans la gestion ministérielle des terres des réserves :

Le Canada doit être tenu redevable de la façon dont il a assumé ses responsabilités de gérance envers la nation squamish. Ces occasions manquées ont fait perdre à la nation squamish des revenus annuels d'environ dix millions de dollars au cours des dernières années... [...] Ces pertes de revenus potentiels sont attribuables à des projets bloqués. Les retards [...] vote ont également entraîné des pertes au niveau des retombées économiques⁸⁸.

Le manque d'efficacité dans les systèmes de régime foncier et d'enregistrement foncier a également découragé le développement économique et freiné l'apport d'investissements de l'extérieur. Dans beaucoup de collectivités des Premières nations, l'incertitude au sujet de la propriété foncière et des lacunes de l'enregistrement des biens fonciers dans les systèmes d'enregistrement fait également problème. Plusieurs témoins ont dit au Comité que le gouvernement devait travailler avec eux à la modernisation de l'actuel système d'enregistrement foncier et de la réglementation. Un rapport de 2005 publié par le Forum des politiques publiques, *Economic Development in First Nations*, a conclu que « la création d'un régime foncier et d'un système de description des terres qui soient modernes, conjuguée à un registre efficace des terres, est un sujet qui devrait faire l'objet d'une étude immédiate, et ce serait une amélioration propice au développement économique⁸⁹ » [Traduction]. Il est certain que la question foncière et, de façon tout aussi importante, la

⁸⁶ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation des Tlowitsis.

⁸⁷ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Bob Inkpen, gestionnaire du développement économique de la bande, Première nation de Tsekani.

⁸⁸ *Délibérations*, 8 juin 2005, Bill Williams, chef, Première nation Squamish.

⁸⁹ Forum des politiques publiques, Gordon Shanks, *Economic Development in First Nations: An Overview of Current Issues*, p.14, janvier 2005. La publication est disponible en ligne : http://www.pforum.ca/common/assets/publications/fr/economic_development_first_nations.pdf.

clarté au sujet du régime foncier, de l'enregistrement et de la gestion des terres, sont des éléments essentiels, si on veut améliorer l'efficacité économique dans les collectivités des Premières nations et attirer les investissements.

Les témoins ont expliqué au Comité que, par suite de ces restrictions, parmi d'autres, le coût des affaires dans les réserves pouvait être jusqu'à six fois plus élevé qu'à l'extérieur des réserves, conclusion confirmée par une étude de Fiscal Realities Economists, dont voici le constat : « ... le manque d'occasions dans les réserves découle du système imposé de gouvernance des Premières nations, qui a gonflé artificiellement le coût des affaires bien au-delà de ce qu'on observe en dehors des réserves. [...] Par conséquent, même les réserves favorablement situées ont une faible présence dans le monde des affaires et les investissements possibles sont plutôt acheminés vers des territoires voisins, même lorsque ces derniers sont moins favorablement situés⁹⁰. » [Traduction]

De nombreux témoins des Premières nations qui ont comparu devant le Comité ont réclamé un dialogue ou un processus national pour s'attaquer aux restrictions actuelles de la *Loi sur les Indiens* qui entravent le développement. M^{me} Judy Whiteduck, de l'Assemblée des Premières nations, a eu la réflexion suivante :

Nous n'avons jamais eu de dialogue avec toutes les parties concernées au sujet de cette partie de la *Loi sur les Indiens*. C'est une question très importante. Il faut que cela devienne une priorité car, en fin de compte, les questions de terres et de capital sont le point de départ d'autres discussions sur le développement économique des Premières nations⁹¹.

Abondant dans le même sens, Joe Guy Wood, de MKO, a fait remarquer au Comité :

Il faut établir un processus d'examen des conséquences négatives de la *Loi sur les Indiens* pour le développement économique et élaborer conjointement des politiques fédérales qui sont acceptables aux yeux des deux parties⁹².

On ne saurait, dans le cadre du présent rapport, traiter de la portée et de la complexité des restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens* au développement dans les réserves – restrictions dont certaines ont été documentées ailleurs⁹³ –, mais le Comité est d'accord avec les témoins pour dire que le problème doit être assez élevé dans l'ordre des priorités. Si, au moins en principe, l'approche idéale semble être d'abolir la *Loi sur les Indiens*, cette solution est probablement peu réaliste à court terme, car un grand nombre de Premières nations peuvent se trouver à des étapes différentes et difficiles de leur développement. Il serait préférable d'encourager et d'aider les collectivités à évoluer par étapes progressives, en fonction du degré de préparation de chacune, de manière qu'elles puissent un jour se libérer des contraintes de la *Loi sur les Indiens*. La démarche de la Première nation de Westbank, par exemple, a consisté à aller « le plus loin possible dans le respect des

⁹⁰ Fiscal Realities, *Ouvrir les vannes de l'investissement sur les territoires des Premières nations*, p. 1, 1999.

⁹¹ *Délibérations*, 31 mai 2006, Judy Whiteduck, directrice du développement économique, Assemblée des Premières nations.

⁹² *Délibérations*, 27 septembre 2006, Joe Guy Wood, coordonnateur du développement économique, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

⁹³ Voir par exemple le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* de 1996 et le rapport publié en 1999 par Fiscal Realities.

dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur la gestion foncière, d'utiliser ensuite le produit de l'impôt foncier et d'appliquer ensuite le code foncier. La revendication territoriale et l'autonomie gouvernementale sont les étapes suivantes, les dernières⁹⁴. » [Traduction] En outre, la *Loi sur les Indiens* protège le caractère communal des terres indiennes, élément fort important pour les Premières nations au Canada.

Il importe également de signaler que, si la *Loi sur les Indiens* impose de nombreuses restrictions à l'obtention de prêts, il ne s'agit pas, comme la CRPA l'a fait remarquer, d'une dissuasion absolue. Ainsi, elles ne constituent pas un obstacle pour le capital de risque. Des Premières nations, comme celles de Millbrook et de Membertou, ont établi des entreprises qui ont bien réussi dans leurs collectivités au moyen de partenariats avec des entreprises non autochtones en contrepartie d'une participation à l'entreprise ou en trouvant des capitaux auprès de leurs propres sources.

S'il est vrai que l'abolition ou le remplacement de la *Loi sur les Indiens* est, à long terme, une bonne stratégie, d'autres mesures s'imposent avant d'en arriver là. Il faut déployer de vigoureux efforts pour réduire les obstacles au développement économique qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, notamment en ce qui concerne la possibilité d'obtenir des capitaux et des prêts. On pourrait, comme la CRPA l'a proposé, permettre l'utilisation de garanties autres que les terres ou les biens immobiliers et faire en sorte que les commerces situés dans des réserves puissent plus facilement obtenir des prêts bancaires garantis par l'État comme ceux qui sont consentis aux termes de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. Le Comité ajouterait la mise en place d'un système national d'enregistrement des terres pour les Premières nations (question abordée plus haut) et un élargissement du champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) atténue certaines des limites qui tiennent à la *Loi sur les Indiens* en accordant aux Premières nations participantes un certain contrôle à l'égard des terres et des ressources des réserves et en mettant un terme au pouvoir discrétionnaire du ministre à l'égard des décisions de gestion des terres à l'intérieur des réserves. Plus expressément, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relativement aux terres cessent de s'appliquer aux collectivités signataires qui adoptent un code foncier conformément à la LGTPN.

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* accomplit deux choses importantes : d'abord, elle reconnaît l'autonomie des Premières nations participantes pour ce qui est de régir et de gérer leurs propres terres d'une façon conforme à leurs objectifs de développement économique. Deuxièmement, elle fait disparaître les retards bureaucratiques indissociables de la nécessité de faire approuver les baux par le ministre. Le chef Robert Louie a expliqué au Comité : « Les collectivités qui n'ont pas le pouvoir de gérer leurs terres [...] jouissent de beaucoup moins de possibilités de croissance⁹⁵. » Le chef Bear, de la Première nation Whitecap Dakota, a précisé que la LGTPN avait été essentielle à la réussite de sa collectivité et de ses membres :

⁹⁴ *Délibérations*, 8 juin 2005, Commission des terres des Premières nations.

⁹⁵ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Robert Louie, chef, Première nation de Westbank.

Caisse populaire de Kahnawake : solutions communautaires en matière de crédit

Création : 1987

Parrain : Conseil mohawk de Kahnawake, département de développement économique

Motif du parrainage : Au début des années 1980, le département de développement économique du Conseil mohawk a réalisé une évaluation selon laquelle la présence d'une institution financière communautaire à Kahnawake permettrait d'y augmenter l'activité économique en donnant un accès meilleur et plus facile au capital. Le modèle de cette approche était essentiellement le suivant : la banque agissait comme intermédiaire financier pour Kahnawake, réunissant les fonds des membres de la collectivité en recueillant les dépôts et en mettant ces fonds à la disposition des emprunteurs. L'adhésion de la collectivité était une stratégie clé, et le modèle de la coopérative de crédit a été retenu, de préférence à celui de la banque classique, pour deux raisons : d'abord, les coopératives de crédit appartiennent aux détenteurs de comptes et chacun d'eux possède au moins une part et exerce une influence dans certains domaines conformément aux statuts de l'établissement. Deuxièmement, cette approche démocratique cadre mieux avec la culture collectiviste des Mohawks de Kahnawake.

Démarche : À compter de 1982, de longues consultations s'étalant sur plusieurs années se sont déroulées auprès des membres de la collectivité. Lorsqu'il est devenu clair que la collectivité était d'accord, un plan d'action officiel a été élaboré en vue d'implanter la caisse populaire à Kahnawake. Il y a eu des réunions entre les représentants de Kahnawake et des Caisses populaires (Fédération Desjardins) à divers niveaux, dont celui du grand chef et du président. Une étude de faisabilité et un plan d'entreprise ont été élaborés. Enfin, en 1986, un accord a été conclu entre le Conseil mohawk de Kahnawake et la Fédération Desjardins : si le Conseil acceptait d'avoir tous ses comptes à la caisse populaire, la Fédération Desjardins établirait une succursale à Kahnawake, engagerait un Mohawk comme directeur et n'exigerait pas de frais sur ses comptes. La Caisse populaire de Kahnawake a ouvert ses portes peu après, en 1987.

Produits spéciaux : Jusqu'en 1987, il n'était possible d'obtenir des hypothèques résidentielles à Kahnawake qu'auprès de deux sources : le Revolving Housing Loan Program, administré par le Conseil mohawk de Kahnawake et qui était limité à une vingtaine de prêts par année, et les prêts d'institutions financières garanties par le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre des Affaires indiennes (il s'agissait en fait d'un engagement à l'égard des montants à transférer ultérieurement à Kahnawake et qui étaient donc grevés). En 1989, la Caisse populaire de Kahnawake a commencé à accorder ses propres prêts hypothécaires, qui n'étaient pas garantis par le gouvernement du Canada, mais qui l'étaient grâce aux « Mohawk Trustees », qui détenaient le certificat de possession pour le prêteur jusqu'au remboursement du prêt. À l'heure actuelle, la majorité des prêts hypothécaires consentis à Kahnawake sont émis par la Caisse populaire de l'endroit.

Aujourd'hui : La Caisse populaire de Kahnawake est l'une des plus importantes au Québec, car le montant des dépôts qui y sont détenus dépasse les 100 millions de dollars. Elle a dépassé son rôle d'intermédiaire financier et offre une large gamme de services et de produits financiers.

La Loi sur la gestion des terres des premières nations (prévoit) un processus qui fonctionne et en vertu duquel vous pouvez offrir des droits de tenure à bail commercial à long terme. Vous pouvez également consentir des tenures à bail de 99 ans de telle sorte que les membres puissent détenir en propriété privée leurs propres habitations, et c'est ce qui se fait à l'heure actuelle. [...] Les membres de la collectivité peuvent

aller à la banque et obtenir leur propre hypothèque et construire leur propre maison. Ce sera pour eux un actif, car ils pourront vendre leur bien sur le marché libre. La terre continuera d'appartenir à la réserve collectivement, étant donné qu'il y aura un bail de 99 ans. Ce n'est pas différent des parcs nationaux, à l'intérieur desquels l'on consent, je pense, des baux de 49 ans pour des chalets⁹⁶.

L'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* à un plus grand nombre de Premières nations et un financement suffisant à cet égard ont été des thèmes clés abordés par les témoins. Le chef Bear a dit au Comité que le montant fourni à sa collectivité aux termes de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* n'était pas suffisant « pour la gouvernance de toutes nos terres, la gestion de tous nos baux et la rémunération d'un chef des terres ». Il a recommandé une nouvelle formule de financement qui serait liée plus raisonnablement aux besoins en ressources et en personnel. D'autres témoins partagent cette opinion, estimant que le financement prévu par la LGTPN n'est pas suffisant pour assurer « un renforcement continu des capacités⁹⁷ ». À la lumière des témoignages qu'il a recueillis, le Comité formule donc les recommandations suivantes :

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations compétentes des Premières nations, établisse immédiatement un processus en vue d'étudier les conséquences négatives de la *Loi sur les Indiens* pour le développement économique à l'intérieur des réserves et d'élaborer dans les meilleurs délais des solutions pour lever les restrictions de cette loi qui limitent ou empêchent le développement dans les réserves;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres Premières nations touchées, prenne les mesures voulues pour étendre le champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* à d'autres Premières nations et qu'il veille à ce que les Premières nations signataires aux fins de l'application de la *Loi* bénéficient d'un financement adéquat;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations intéressées des Premières nations, élabore un système national d'enregistrement des terres des Premières nations.

Conclusion : la privatisation des terres des réserves est-elle une solution?

Nous devons nous battre sans relâche jusqu'à ce que tous les Indiens soient des citoyens autonomes des États-Unis.

Le sénateur Henry L. Dawes

⁹⁶ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Darcy Bear, chef, Première nation Whitecap Dakota.

⁹⁷ *Délibérations*, 8 juin 2005, Robert Louie, président, First Nations Land Advisory Board et chef de la Première nation de Westbank.

Des organisations comme la Fédération des contribuables canadiens et d'autres observateurs, tel M. Tom Flanagan, ont soutenu que c'était le régime des réserves lui-même qui limitait le potentiel de croissance économique et, à des moments divers, ils ont proposé des mesures plus radicales pour faire disparaître les injustices qui existent actuellement.

Le Centre for Aboriginal Policy Change, mis sur pied en 2002 et hébergé par la Fédération des contribuables canadiens, a réclamé à plusieurs reprises l'abolition de la *Loi sur les Indiens*, l'abolition de l'actuel réseau de réserves pour les Autochtones et l'affirmation des droits de propriété du particulier. Certes, le Comité reconnaît, comme il l'a déjà signalé, que des réformes s'imposent dans la *Loi sur les Indiens* et certains éléments du réseau de réserves, mais il rejette ces propositions.

Convaincu que le système de « Native American Reservations » condamnait les Indiens à la pauvreté et à la dépendance, le gouvernement américain a adopté le *General Allotment Act* de 1887 (*Dawes Act*)⁹⁸. Les suites du *Dawes Act* et la privatisation des terres indiennes qui est venue ensuite ont été selon la plupart des observateurs un drame pour de nombreux Américains autochtones. La politique d'attribution des terres n'a pas permis d'atteindre son objectif clairement énoncé, soit l'autarcie des Américains autochtones, et elle les a également laissés appauvris et détruits culturellement :

Même ceux qui ont lancé les avertissements les plus sévères n'ont pu prédire à quel point les conséquences du *Dawes Act* seraient catastrophiques pour la plupart des Américains autochtones. Loin d'en faire des agriculteurs autonomes, il a détruit les principales assises de leur culture : la propriété collective. La plupart ont perdu non seulement leur identité, mais aussi leurs moyens de subsistance, car ils n'ont pu faire la transition vers une exploitation agricole individuelle et autarcique. Le gouvernement ne leur avait pas donné ce dont ils avaient besoin, comme la formation, le matériel, les semences, les outils ou les charrues. En outre, des entreprises sont intervenues rapidement pour s'emparer du maximum de terres. À cause du *Dawes Act*, les Américains autochtones avaient perdu, dès 1900, près de la moitié de leurs terres, ne conservant que 78 millions d'acres sur 140 millions. Certains d'entre eux, comme les Hopi et les Cherokee, se sont élevés contre le gouvernement, refusant de participer au plan de répartition. En 1921, *plus de la moitié des membres des tribus visées par le Dawes Act n'avaient plus de terres et étaient détruits sur le plan économique*⁹⁹. [c'est nous qui soulignons]

Le Comité estime non seulement qu'il ne faut pas faire abstraction des leçons de l'histoire, mais aussi qu'adopter des mesures semblables au Canada, à l'encontre de la volonté de toutes les collectivités et de tous les membres des Premières nations, serait s'exposer à des difficultés dramatiques. La thèse que les témoins et d'autres observateurs ont exposée au Comité, c'est que les économies des Premières nations, à quelques exceptions notables près, ont un rendement inférieur parce que les forces du marché ne peuvent pas jouer

⁹⁸ General Allotment Act de 1887 (*Dawes Act*), ch. 119, Laws 1887, 24 Stat. 388, 25 U.S.C.

⁹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Dawes_Act#Polemics.

correctement dans les terres indiennes¹⁰⁰. Par ailleurs, comme le Comité l'a déjà soutenu, le Canada a manqué à de nombreuses obligations que la loi lui impose envers les Premières nations et ne leur a pas rendu des terres et des ressources dont elles pourraient tirer de la richesse, ces terres et ces ressources qui sont le fondement de la richesse du Canada¹⁰¹.

À n'en pas douter, plus d'une collectivité des Premières nations a de nombreux obstacles économiques à surmonter. Certaines collectivités, peut-être à cause de la faible taille de leur réserve ou d'une situation défavorable, pourraient ne jamais se donner une richesse comparable à celle des autres Canadiens. Le Comité a néanmoins constaté qu'il est possible de prendre des mesures, dont certaines existent déjà, qui permettront aux Premières nations de créer dans leurs territoires des conditions de marché plus favorables. Les collectivités qui ont agi en ce sens sont parvenues à un niveau de prospérité que des collectivités non autochtones peuvent leur envier. Et elles l'ont fait malgré d'énormes difficultés.

Il faut se rappeler les mots fatidiques du sénateur Henry Teller, au cours du débat sur ce qu'on a fini par appeler le *Dawes Act* : « Vous feriez aussi bien de donner au projet de loi le titre suivant : Projet de loi visant à spolier les Indiens de leurs terres et à en faire des vagabonds errant sur toute la face de la terre. » Le Comité estime qu'il existe des solutions meilleures que celles proposées par la Fédération des contribuables canadiens. Le Comité n'a donné qu'un aperçu de ces solutions. Il faut maintenant les appuyer.

¹⁰⁰ Fiscal Realities, p. 8.

¹⁰¹ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, cinquième rapport, *Négociations ou affrontements: le Canada a un choix à faire*, décembre 2006. On peut consulter ce rapport en ligne à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/abor-f/rep-f/rep05dec06pdf-f.htm>.

PARTIE IV : ASSURER L'ACCÈS AUX TERRES ET AUX RESSOURCES

« Il ne sera pas facile de transformer les économies autochtones pour qu'elles passent de la dépendance à l'autosuffisance. Pour la plupart des nations, l'élan viendra principalement de l'accès à une juste part des terres et des ressources. »

Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996

Changer la structure d'opportunité : L'importance des terres et des ressources

Il ne fait aucun doute que l'aliénation des terres et des ressources a contribué de façon importante à la marginalisation économique des peuples autochtones au Canada. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* de 1996 demandait une redistribution majeure des terres et des ressources qui permettrait aux Autochtones de rebâtir leurs nations et d'assurer un niveau d'autonomie économique. L'Assemblée des Premières nations a mentionné que du point de vue économique des Premières nations, l'accès fondamental aux terres et aux ressources naturelles représente l'un des enjeux les plus critiques auxquels font face les Premières nations. Audrey Poitras du Ralliement national des Métis a mentionné au Comité que :

Cette absence de terres et de ressources continue à représenter le plus grand obstacle à l'atteinte de l'autosuffisance dans nos collectivités¹⁰².

Les témoins ont bien insisté sur le fait qu'un accès accru aux terres et aux ressources est essentiel au bien-être économique et à la prospérité de leurs collectivités. Témoignant devant le Comité, le professeur Fred Wein de l'Université Dalhousie a fait valoir que c'est par l'élargissement de l'assise territoriale et l'amélioration de l'accès aux ressources qu'il sera possible de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté. Il affirme que c'est uniquement de cette façon que nous pourrions *changer la structure d'opportunité* des peuples autochtones :

L'un des thèmes sur lesquels a insisté la commission royale et, peut-être, le point capital lorsqu'il s'agit du développement économique, c'était d'essayer de changer la structure d'opportunité des collectivités. En d'autres mots, il ne faut pas se contenter d'ajouter simplement un nouveau programme de formation de la main-d'œuvre ou un programme de prêts à la petite entreprise ou quelque chose du genre, mais il faut essayer de faire quelque chose à propos du fait que de nombreuses collectivités sont très pauvres¹⁰³.

Le professeur Wien a également laissé entendre que lorsque la structure d'opportunité d'une collectivité particulière change – que ce soit par l'entremise d'un règlement en matière de revendications territoriales ou d'une décision du tribunal confirmant l'accès accru aux ressources – les retombées et possibilités économiques d'une telle collectivité sont susceptibles d'augmenter en conséquence. Le Comité a entendu les témoignages de collectivités ayant conclu des ententes relatives à leurs revendications territoriales pour

¹⁰² *Délibérations*, 15 juin 2005, Audrey Poitras, Ralliement national des Métis.

¹⁰³ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

appuyer cette thèse. Lors de notre mission d'étude dans les Territoires du Nord-Ouest, nous avons rencontré plusieurs groupes qui ont réglé leurs revendications territoriales, y compris le peuple inuvialuit et le peuple tlicho. Le peuple tlicho, dont l'accord en matière de revendications territoriales globales et d'autonomie gouvernementale est entré en vigueur en août 2005, nous a dit être très confiant d'améliorer sa situation économique par suite de l'accord.

La recherche laisse entendre que les collectivités dont l'accès aux terres et aux ressources ainsi que la compétence sur ces terres et ces ressources ont été négociés avec succès profitent de retombées économiques plus importantes que les collectivités qui n'ont pas conclu d'accords sur les revendications territoriales. Les transferts de terres et de fonds aux Autochtones obtenus dans le cadre d'ententes conclues représenteront d'importants facteurs de croissance économiques à l'avenir. Témoignant devant le Comité, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires représentant l'Assemblée des chefs du Manitoba, nous a dit que :

[C'est] un élément essentiel, puisque de nombreux membres des Premières nations attendent d'avoir accès à des terres auxquelles ils peuvent accéder dans le cadre de ses ententes à des fins économiques. En région urbaine, c'est certain, nous croyons que cela offre de très grandes possibilités sur le plan économique. Le principal problème est que les Premières nations ont été mises à l'écart, pour ainsi dire, si l'on envisage les endroits où les réserves se trouvent, pour laisser d'autres personnes exploiter les ressources de ces terres et bâtir l'économie. En reprenant certaines des terres, les Premières nations espèrent accéder à des terres qui ne sont pas trop éloignées, qui ont une valeur économique et qui peuvent créer une richesse dont les Premières nations ont grandement besoin¹⁰⁴.

¹⁰⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

Retombées économiques des revendications territoriales : La Convention définitive des Inuvialuits

En mai 1977, le Comité d'étude des droits des Autochtones (CEDA) a soumis une revendication territoriale globale et formelle au nom d'environ 4 500 Inuvialuits résidant dans six collectivités de la région ouest de l'Arctique situées autour de l'embouchure du fleuve MacKenzie. Les négociations entre les Inuvialuits et le gouvernement fédéral ont abouti à la Convention définitive des Inuvialuits signée en mai 1984. En vertu des dispositions de l'entente, les Inuvialuits se voyaient octroyer une superficie de quelque 91 000 km² de terres. Ils obtenaient aussi une indemnisation de 45 millions de dollars qui leur serait versée sur 13 ans (1984 à 1997), des droits d'exploitation des ressources fauniques et de gestion de la faune, un Fonds de développement social de 7,5 millions de dollars et un fonds de développement économique de 10 millions de dollars. En 1984, la Inuvialuit Regional Corporation (IFA) « a été établie pour recevoir les terres et les indemnités financières au nom des Inuvialuits ». La société a obtenu « la responsabilité générale de gérer les affaires du règlement afin d'atteindre les objectifs au sein de la IFA ». D'après l'introduction contenue dans le Rapport annuel de 1997 du Inuvialuit Corporate Group, « ces objectifs sont de préserver la culture, l'identité et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution; de permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale; et de protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique ». Les Inuvialuits y parviennent-ils?

Réunies, les sociétés du Inuvialuit Corporate Group ont apporté une contribution considérable aux Inuvialuits en 2002 et dans les années précédentes. Forte de ses droits fonciers et des fonds de 62,5 millions de dollars reçus en espèces entre 1984 et 1997 dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales, le ICG a terminé l'année 2002 avec un actif total de 351 millions de dollars, comparativement à 349 millions de dollars à la fin de 2001. Le passif est demeuré pratiquement le même à 83,5 millions de dollars. Par conséquent, l'avoir des bénéficiaires a augmenté, passant de 265,6 millions de dollars à 267,5 millions de dollars. Le ICG (y compris ses filiales) a réalisé un profit net combiné avant impôt de 7,67 millions de dollars en 2002, comparativement à un profit net combiné avant impôt de 2,5 millions de dollars en 2001. Les impôts de 2002 étaient de 4 millions de dollars et le profit après impôt de 3,67 millions de dollars. En 2002, les bénéfices ont été gagnés grâce à des recettes de 204 millions de dollars. En 2001, les recettes s'établissaient à 184 millions de dollars.

En réalisant ses profits en 2002, le ICG a versé près de 15,1 millions de dollars aux Inuvialuits, aux groupes et aux collectivités inuvialuits, dont au moins 5 millions de dollars ont été versés à des particuliers et à des collectivités à des fins non commerciales (c.-à-d. sociales). Il s'agit d'une augmentation considérable par rapport aux sommes déjà imposantes versées de 14,7 millions de dollars en 2001 et de 11,6 millions de dollars en 2000. Dans le cas des Inuvialuits, un règlement équitable en matière de revendications territoriales a fourni les capitaux nécessaires pour l'entrepreneuriat et le développement des entreprises, et a contribué à la reconstruction de la « nation » inuvialuit en préservant la culture, l'identité et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution.

Contribution du Inuvialuit Corporate Group aux collectivités et aux particuliers

	2002	2001	2000
Salaires et traitements (\$)	10 925 783	9 513 631	9 000 000
Honoraires (\$)	627 783	556 676	577 000
Aide financière aux étudiants (\$)	307 858	282 794	197 000
Paiements aux aînés (\$)	456 500	454 000	368 000
Dividendes aux bénéficiaires (\$)	1 312 800	2 702 007	568 000
Sociétés communautaires (\$)	672 534	750 000	390 000
Autres paiements (\$)	796 438	378 348	500 000
Total (\$)	15 099 696	14 637 456	11 600 000

Source : Journal of World Business, volume 41, numéro 1, février 2006.

Les règlements des revendications territoriales profitent non seulement aux Canadiens autochtones, mais à l'économie canadienne en général. Une étude menée par la société Grant Thornton Management Consultants a estimé qu'en Colombie-Britannique seulement, les retombées économiques découlant du règlement des revendications territoriales vont de 7 milliards à 11,6 milliards de dollars¹⁰⁵. Inversement, la nature prolongée des négociations afférentes aux revendications territoriales - qui peuvent souvent s'échelonner sur une période pouvant aller jusqu'à vingt ans - a des répercussions importantes sur le développement des ressources et les investissements dans les secteurs où le titre ancestral n'est pas encore reconnu. En 1990, une étude réalisée par la société Price Waterhouse a calculé que les traités non réglés entraînaient une perte d'investissements estimée à un milliard de dollars en Colombie-Britannique, ainsi que la perte de 1 500 emplois par année dans les secteurs minier et forestier de cette province. Les retards importants dans la mise en œuvre du projet de gazoduc de 7 milliards de dollars dans la vallée du Mackenzie découlant des revendications territoriales non réglées des Premières nations Deh Cho sont un autre exemple notable des répercussions entraînées par l'absence d'un accord sur les revendications territoriales.

Témoignant devant le Comité, la vérificatrice générale du Canada a mentionné comment les retards liés au règlement des revendications territoriales nuisent à la croissance économique :

Sans entente sur l'utilisation des terres, l'incertitude peut s'installer et ralentir le développement¹⁰⁶.

Malgré les retombées économiques résultant du règlement des revendications territoriales de façon opportune, plusieurs témoins ont parlé avec ferveur de la façon dont la négligence du gouvernement à reconnaître les droits des peuples autochtones continue à limiter leur accès aux terres et aux ressources. Le grand chef adjoint Terry Waboose de la Nation nishnawbe-aski a fait remarquer que :

L'accès à nos ressources et le contrôle que nous exerçons sur elles demeurent limités. Les gouvernements continuent d'ignorer nos droits constitutionnels ainsi que l'opinion de la Cour suprême du Canada, selon laquelle ces droits devraient être reconnus et respectés lorsqu'il est question de nos terres et de nos vies¹⁰⁷.

D'autres témoins ont vivement critiqué la mise en œuvre des revendications territoriales actuelles par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En 2003, le rapport de la vérificatrice générale concernant le *Transfert des responsabilités à la population du Nord* a aussi conclu que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien « s'attarde à exécuter à la lettre les plans de mise en œuvre des ententes, mais il fait fi de l'esprit des ententes. Les fonctionnaires croient peut-être qu'ils ont honoré leurs obligations, mais en

¹⁰⁵ Grant Thornton Management Consultants, *Financial and Economic Analysis of Treaty Settlements in British Columbia*, 1999.

¹⁰⁶ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

¹⁰⁷ *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint, Nation nishnawbe-aski.

réalité ils n'ont pas essayé de respecter l'intention véritable des ententes sur les revendications territoriales »¹⁰⁸.

En novembre 2003, les dirigeants autochtones, les organismes et les gouvernements qui avaient conclu des accords sur les revendications territoriales se sont réunis à Ottawa pour demander avec instance au gouvernement d'élaborer une nouvelle politique de mise en œuvre des revendications territoriales. Plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité ont proposé que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour mettre en œuvre les éléments clés d'une nouvelle politique, y compris les suivants :

- la reconnaissance que la Couronne du chef du Canada, et non le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, est partie aux ententes sur le territoire et l'autonomie gouvernementale;
- l'engagement du gouvernement fédéral à atteindre les grands objectifs des accords sur les revendications territoriales, plutôt qu'à s'acquitter simplement des obligations définies de manière restrictive;
- la mise en œuvre est confiée à des hauts fonctionnaires désignés du gouvernement fédéral représentant l'ensemble du gouvernement canadien;
- la création d'un organisme indépendant de vérification et d'examen pour la mise en œuvre, distinct du MAINC.

En plus d'assurer la compétence sur des ressources et des territoires précis, les accords sur les revendications territoriales comprennent habituellement un éventail de dispositions en matière de développement économique, comme des ententes de partage des recettes de l'exploitation des ressources et des ententes sur les répercussions et les avantages. Nunavut Tunngavik a discuté des retombées économiques découlant de telles ententes pour leurs collectivités :

Des ententes sur les répercussions et les avantages sont prévues dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et peuvent créer de l'emploi dans les collectivités et des avantages commerciaux découlant de l'exploitation minière. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit également le versement de redevances à la Fiducie du Nunavut... l'accord sur les revendications territoriales stipule que la moitié des deux premiers millions de dollars en redevance à la Couronne doivent être versés à Fiducie du Nunavut. Au-delà de ce montant, 5 p. 100 seront versés¹⁰⁹.

Des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont aussi fait des commentaires sur les avantages en matière de création d'emplois et de développement des affaires rattachés aux accords sur les revendications territoriales :

Les ententes sur les répercussions et les avantages et les accords socioéconomiques connexes sont les deux principaux facteurs de

¹⁰⁸ Vérificatrice générale du Canada, *Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord*, chapitre 8, 2003. Ce rapport est disponible en ligne à : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031108cf.html>.

¹⁰⁹ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Brad Hickee, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc.

l'accroissement des opportunités d'emploi et d'affaires des Autochtones, particulièrement dans le secteur minier¹¹⁰.

Des témoins ont aussi fait ressortir l'importance des accords en matière de partage des recettes de l'exploitation des ressources. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* a indiqué que de tels accords sont essentiels pour assurer un accès accru aux ressources requises pour redresser les conditions d'exclusion, de pauvreté et de chômage. Dans son témoignage devant le Comité, le Grand conseil des Cris a mentionné que la Paix des Braves ou l'Entente concernant une nouvelle relation conclue avec le gouvernement du Québec en 2002 contribue jusqu'à un certain point à traiter de cet enjeu important et comprend des dispositions visant le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources dans trois secteurs, soit l'électricité, les mines et les forêts.

Les ententes qui comprennent des accords en matière de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources, comme celle qui a été conclue entre le Grand Conseil des Cris et le gouvernement du Québec, sont toutefois loin d'être monnaie courante. La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan nous a dit qu'elle n'a aucun moyen valable de partager les recettes du développement qui se produit dans ses territoires traditionnels (à l'extérieur des limites des réserves) :

Nombre d'entre elles souffrent encore d'un accès extrêmement limité aux ressources. Il n'existe aucun mécanisme pour conclure des accords formels permettant de transférer des avantages aux Premières nations en vue de conduire des activités de développement économique sur les territoires traditionnels¹¹¹.

Le fait de ne pas profiter des activités de développement des ressources dans leurs territoires traditionnels était une source de préoccupation importante pour de nombreux témoins. Le Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO) a proposé que le gouvernement fédéral adopte des dispositions législatives pour exiger des ententes de partage des recettes concernant les projets de développement de ressources qui doivent être approuvés par le gouvernement fédéral. Les projets hydroélectriques ou de pipelines en sont des exemples :

De même, nous invitons vivement le comité à proposer des dispositions législatives pour s'assurer que le Canada fait du partage des recettes, du partage des revenus et de l'accès aux ressources un élément obligatoire des politiques gouvernementales et une condition légale de l'attribution par les autorités fédérales d'approbations ou de permis pour les projets de production d'électricité, d'exploitation des richesses en eau ou autres richesses naturelles, là où l'approbation des autorités canadiennes est requise – par exemple, l'aménagement de centrales hydroélectriques doit être approuvé à la fois par Pêches et Océans Canada, et Transports Canada – et dans tout autre cas où doit s'exercer le pouvoir fédéral¹¹².

¹¹⁰ *Délibérations*, 14 juin 2005, Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord.

¹¹¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Bob Kayseas, conseiller, Fédération des réserves indiennes de la Saskatchewan.

¹¹² *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

À cet égard, le Comité souligne qu'en novembre 2004, la Cour suprême du Canada a jugé que la Couronne - fédérale et provinciale - a l'obligation de consulter les peuples autochtones et, le cas échéant, de *tenir compte* de leurs intérêts lorsqu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur les droits autochtones et le titre ancestral. Ce qui est plus important, les décisions de la Cour s'appliquent aux situations où les droits des peuples autochtones et le titre ancestral demeurent non prouvés, mais pour lesquelles la revendication est crédible. Dans ce contexte, le Comité juge que la proposition mise de l'avant par le MKO est particulièrement pertinente et mérite d'être examinée plus en détail. De plus, de telles mesures devraient aider à établir un processus de réconciliation. Sur ce point précis, la Cour suprême du Canada s'est exprimée ainsi :

La jurisprudence de la Cour étaye le point de vue selon lequel l'obligation de consulter et d'accommoder fait partie intégrante du processus de *négociation honorable et de conciliation qui débute au moment de l'affirmation de la souveraineté et se poursuit au-delà du règlement formel des revendications*¹¹³.

Le Comité pense qu'il est essentiel de donner suite aux obligations de consultation et d'accommodement du gouvernement fédéral, notamment les activités de développement dans les territoires traditionnels des peuples autochtones, et formule donc la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes et les collectivités autochtones, élabore et mette en œuvre un cadre national de consultation et d'accommodement pour les Autochtones compatible avec les décisions rendues par la Cour suprême du Canada et que ce cadre comporte des étapes visant à s'assurer que des ententes en matière de partage des recettes de l'exploitation des ressources sont négociées avec les groupes autochtones concernés dans les cas où des approbations fédérales sont sollicitées pour des projets de développement des ressources.

Capacité de gérer les terres et les ressources

La marginalisation continue des peuples et des collectivités autochtones sur les plans social et économique donne à penser que les approches actuelles pour faire face à ces questions n'ont pas porté fruit. Il ne fait aucun doute que l'accès aux terres et aux ressources est essentiel pour réduire ces inégalités. Les changements récents entraînent des occasions importantes à cet égard, y compris les suivantes :

- Les décisions de la Cour suprême du Canada reconnaissant les droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles dans leurs territoires traditionnels;
- La création de comités de cogestion des ressources par le biais d'accords sur les revendications territoriales;
- Le transfert des terres et des ressources par l'entremise de processus modernes de conclusion de traités et de droits fonciers issus des terres.

¹¹³ *Haida Nation c. British Columbia* (Minister of Forests), [2004] 3 S.C.R., 18 novembre 2004, paragraphe 32.

Le Comité craint toutefois que l'accès aux terres et aux ressources sans la capacité technique et scientifique requise pour gérer et développer ces ressources entraînera des résultats économiques réduits. Nous sommes d'accord avec le professeur Jon Altman, directeur du Centre de recherche sur les politiques économiques aborigènes, quand il dit que :

[L]a propriété des ressources comme les réserves de pétrole et de gaz n'a de valeur que s'il est possible de négocier leur exploitation ou d'en assurer soi-même l'exploitation. Or, de façon générale, les peuples indigènes, tant au Canada qu'en Australie, ne sont pas en mesure d'exploiter ces ressources¹¹⁴.

Sur le sujet du développement des capacités, Lucy Pelletier, présidente du Saskatchewan Indian Equity Foundation Board, fait remarquer que :

En vertu des droits fonciers issus des traités, les communautés des Premières nations seront les plus grands propriétaires terriens de la région. C'est tout un défi, étant donné que les fiduciaires ont été établis en fonction du cadre des DFIT; du coup, les chefs et conseils de bande de certaines Premières nations ont des lacunes dans les domaines de la gouvernance et des connaissances institutionnelles. Ce problème pourrait probablement être résolu en enseignant aux chefs et aux conseils la gouvernance d'entreprise, et pas seulement les principes comptables.¹¹⁵

Dans la même veine, le First Nations Land Advisory Board a mentionné ceci au Comité :

Il faudrait que nous ayons un institut de formation qui se consacre à l'élaboration de la capacité. S'il existait un pareil institut à la disposition de toutes les Premières nations, les collectivités comprendraient le processus et l'avenir qui les attend et elles auraient les outils voulus pour gérer leurs terres et leurs ressources. C'est une des pièces manquantes du puzzle.¹¹⁶

En traitant de la question liée à la création de conseils de gestion des ressources par l'entremise d'accords sur les revendications territoriales dans le Nord, la vérificatrice générale a souligné que le gouvernement doit chercher à « perfectionner les compétences liées aux normes de qualité, aux obligations et aux règlements qui amélioreraient la responsabilisation du conseil ».

Dans la prochaine partie du rapport qui porte sur le développement institutionnel, nous faisons valoir qu'il y a peu de programmes fédéraux en place pour soutenir la capacité de gestion des terres et des ressources des peuples et des collectivités autochtones. Le Comité

¹¹⁴ *Délibérations*, 8 décembre 2004, Jon Altman, professeur et directeur du Centre de recherche sur les politiques économiques aborigènes, Université d'Australie.

¹¹⁵ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lucy Pelletier, présidente de la Saskatchewan Indian Equity Foundation Inc.

¹¹⁶ *Délibérations*, 8 juin 2005, Robert Louie, président, First Nations Land Advisory Board, et chef de la Première nation Westbank.

est convaincu que, s'il est essentiel, un accès accru aux terres et aux ressources n'est pas une condition suffisante pour assurer le développement économique dans le contexte économique actuel. La capacité de mettre à contribution ces ressources est tout aussi importante. Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada élabore des programmes ciblés pour appuyer la capacité de gestion des terres et des ressources naturelles des collectivités autochtones, y compris la création éventuelle d'un organisme autochtone de gestion des terres et des ressources.

Conclusion

Les peuples autochtones croient qu'il est essentiel de reconnaître leurs droits aux terres et aux ressources pour mettre un terme à la dépendance et atteindre une certaine autosuffisance économique. Les terres et les ressources constituent les assises sur lesquelles les peuples autochtones peuvent reconstruire leur économie et renforcer leurs collectivités. En contrepartie, les gouvernements reconnaissent que les revendications territoriales non réglées et l'incertitude liée aux terres et aux ressources qui s'ensuit ont un coût économique direct, non seulement pour les peuples autochtones, mais pour les Canadiens en général.

PARTIE V : DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL (GOUVERNANCE)

Je veux que nos peuples puissent être en mesure de créer leurs propres institutions et de bâtir leur propre économie pour que nous n'ayons pas à nous adresser chapeau bas à quiconque.

C.T.(Manny) Jules
Porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations

Les institutions ne sont pas seulement des édifices en briques et en mortier. Elles incarnent les décisions prises et établies par une société. Les institutions, comme l'ont souligné les auteurs du Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains, ont de l'importance. Des institutions stables et efficaces fournissent les éléments essentiels nécessaires au développement économique et aux entreprises individuelles : la prévisibilité, les pratiques habituelles, les normes comportementales éthiques, les ressources intellectuelles et financières, et surtout, la confiance.

Le terme institution est appliqué couramment aux coutumes et modes de comportement importants pour une société, ainsi qu'aux organisations du gouvernement et de la fonction publique. Il y a les institutions officielles (par ex. sociétés d'investissement ou de prêt, cadres législatif et réglementaire) et les institutions sans caractère officiel (us et coutumes). Elles peuvent avoir pour fonction de modeler le comportement économique et social (par ex. le mariage). Nous analyserons ici le rôle que jouent les institutions – sur le plan des finances, de la gouvernance et du développement des ressources – dans la structuration des interactions économiques et la réduction des coûts des entreprises.

Lors de sa comparution devant le Comité, la vérificatrice générale du Canada nous a dit que :

Il est plus facile de faire face au développement économique une fois que les institutions sont en place. On dispose ainsi de mécanismes pour le règlement des différends, l'articulation des relations et les négociations avec les autres parties, parce que les institutions sont le gage de certitude dont les deux parties ont justement besoin pour définir la manière dont elles entendent travailler ensemble¹¹⁷.

Les Canadiens tiennent parfois pour acquis un bon nombre de leurs institutions qui sont pourtant les fondements sur lesquels reposent leurs démocratie et économie libérales. Et, bien qu'ils puissent se plaindre de celles-ci, parfois énergiquement, ils leur font généralement confiance. Dans le préambule de la *Loi sur la Banque du Canada* édictée en 1934, les Canadiens ont convenu de créer une banque centrale pour « régler le crédit et la monnaie dans l'intérêt de la vie économique de la nation » et pour « favoriser la prospérité économique et financière du Canada¹¹⁸ ». C'est le marché qu'ont conclu les citoyens et l'une des raisons de la mise sur pied des institutions, soit *de favoriser la prospérité économique et financière de ses citoyens*. Comme les Autochtones ont été largement exclus de ce marché, les effets en sont apparents dans leur économie.

¹¹⁷ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

¹¹⁸ *Loi sur la Banque du Canada* (S.R., 1985, c. B-2).

Depuis la Confédération, les institutions destinées à la population en général, notamment les institutions financières, ont été traditionnellement inaccessibles aux Autochtones et continuent de l'être. Cela s'explique en partie par le fait que les institutions destinées à la population en général ne sont pas conçues en tenant compte des collectivités autochtones. En voici un excellent exemple : des témoins nous ont mentionné que le développement économique, particulièrement dans les réserves des Premières nations, est freiné par l'impossibilité d'engager les terres de réserve indiennes comme nantissement d'un emprunt. N'ayant aucun capital propre dans leurs maisons ou leurs terres, la capacité de se procurer des capitaux et d'accroître la valeur économique des terres des Premières nations est gravement minée.

La difficulté à laquelle sont confrontées les entreprises privées qui veulent obtenir un financement par des prêts auprès des sources bancaires traditionnelles a été soulignée par plusieurs témoins. M. Jack Blacksmith, de l'Administration régionale crie, a mentionné ceci au Comité :

Bien des entreprises se battent pour obtenir le financement nécessaire auprès des banques. Les banques ne sont pas très ouvertes à notre égard parce qu'elles ne feront rien avant que l'argent qu'elles nous prêtent soit pleinement garanti¹¹⁹.

D'autres ont fait la remarque suivante :

Toutes [les banques] ont des départements autochtones et toutes veulent faire des affaires avec des entreprises autochtones, mais elles veulent le faire sur la base des modèles qu'elles ont créé pour le monde des blancs et qui ne sont pas réellement adaptés à nos besoins¹²⁰.

Le Comité estime que la mise sur pied de nouvelles institutions ciblées dans le marché – en vue de créer des structures stables articulées autour de rapports économiques et de combler les écarts dans l'infrastructure économique entraînés par les institutions destinées à la population en général – est indispensable pour favoriser la « prospérité économique et financière » des Canadiens autochtones. Plusieurs témoins, y compris la vérificatrice générale du Canada, nous ont dit que le renforcement des arrangements institutionnels (structures organisationnelles, règles, pratiques et procédures) dans les collectivités autochtones est essentiel pour assurer leur développement économique durable. Lors de son témoignage, Guy Lonechild, chef intérimaire de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, a observé que :

Le développement institutionnel est primordial et déterminera la prospérité économique d'ensemble et celle des Premières nations en particulier, et va se répercuter sur les conditions de vie tant dans les réserves qu'en dehors¹²¹.

¹¹⁹ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Co.

¹²⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Matthew Sherry, conseiller en développement économique, Conseil tribal de Saskatoon.

¹²¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

Au dire du professeur Fred Wein de l'Université Dalhousie, essayer de faire du développement économique sans avoir une base institutionnelle appropriée fait preuve d'un manque de prévoyance :

Pour réussir le développement économique, vous devez aller au-delà des limites étroites des considérations économiques, par exemple s'il y a suffisamment de capital disponible ou s'il y a suffisamment d'appuis pour les petites entreprises, et ainsi de suite. Vous devez tenir compte de la question plus large du développement institutionnel¹²².

Ce point a été réitéré par plusieurs témoins, y compris Manny Jules, qui a mentionné ceci au Comité :

Il y a au moins 200 collectivités qui bénéficient d'une position concurrentielle avantageuse, et ce, grâce à leur emplacement et aux ressources ou à la main-d'œuvre qu'elles possèdent. Toutefois, elles n'ont pas accès aux institutions du marché que les autres Canadiens tiennent pour acquis¹²³. [*C'est nous qui soulignons*]

Le Comité est d'accord avec la Fédération des Métis du Manitoba et d'autres témoins lorsqu'ils affirment qu'un des rôles importants des décideurs est de se pencher sur ces écarts institutionnels et d'aider à « créer les conditions qui sont propices au développement économique¹²⁴ ». À ce jour toutefois, les efforts de soutien et d'innovation du gouvernement ont été lents et réactifs en ce qui a trait à l'établissement d'arrangements institutionnels pour les Autochtones. Dans son témoignage devant le Comité, la vérificatrice générale a signalé que son bureau avait déjà étudié la nature du développement économique des Autochtones et avait déterminé que « l'aide fédérale au développement institutionnel n'était pas encore suffisante pour aider les Premières nations à surmonter des obstacles et à prendre en main leur développement économique¹²⁵. »

De fait, les développements récents liés au renforcement des institutions, comme la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* sont l'aboutissement des efforts entrepris par les Autochtones eux-mêmes. Ces réalisations importantes sont des mesures prises par les Autochtones pour créer de nouveaux arrangements institutionnels afin de s'attaquer aux causes structurelles des déficiences du marché sur leurs terres, notamment l'incertitude entourant le régime foncier, le pouvoir de décision restreint, la facilitation des investissements et l'absence de politiques et de procédures claires et de régimes de réglementation efficaces.

Les mesures législatives précitées complètent le réseau d'institutions de développement économique et d'institutions financières que les Autochtones ont réussi à mettre sur pied

¹²² *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

¹²³ *Délibérations*, 24 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations.

¹²⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Jack Park, président du développement économique, Fédération des Métis du Manitoba.

¹²⁵ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

après beaucoup d'efforts. Les sociétés de développement jouent un rôle essentiel dans le renforcement des économies autochtones en déterminant les possibilités économiques locales et en les développant, de même qu'en fournissant des services commerciaux, financiers et d'investissement à leurs membres. Les Sociétés de financement des Autochtones jouent également un rôle crucial en s'attaquant au manque de crédit pour financer le développement des entreprises autochtones. Elles rétablissent ainsi un équilibre indispensable.

À l'heure actuelle, le Canada compte environ 50 institutions du genre. Les Sociétés de financement des Autochtones ont souvent pour fonction de fournir des prêts de dernier recours. Selon le professeur Wein, « si une personne ne peut pas obtenir un prêt d'une banque qui la considère comme présentant un risque élevé ou parce qu'elle demande un prêt trop peu important, elle ira à la Société de financement autochtone¹²⁶ ».

Le Comité constate le rôle déterminant que ces institutions ont joué en réussissant à créer des entreprises rentables et à améliorer l'avenir économique des collectivités autochtones. Il s'agit sans contredit d'expériences réussies remarquables. Nous sommes d'accord avec les propos de la vérificatrice générale quand elle dit que pour assurer le développement institutionnel, « le gouvernement doit travailler en arrière-plan, c'est-à-dire qu'il lui faut aider les collectivités autochtones à mettre sur pied des institutions et à les développer de manière durable¹²⁷ ». Ces réussites ont cependant été obtenues en dépit d'un soutien gouvernemental insuffisant.

De nombreuses Sociétés de financement des Autochtones sont désavantagées sur les plans financier et opérationnel par rapport à des institutions non autochtones comparables. Mme Lucy Pelletier du Saskatchewan Indian Equity Foundation Board nous a mentionné qu'en tant qu'institutions financières autochtones, « le capital et les subventions d'exploitation nous font défaut¹²⁸ » comparativement à ce dont bénéficient les autres institutions financières canadiennes. Mme Crystal Laborero de la Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation a souligné que le manque de fonds de fonctionnement contribue à leurs taux d'intérêt élevés¹²⁹. Le professeur Wein a mentionné au Comité que « ces sociétés ont beaucoup de mal à survivre d'une année à l'autre, car, et cela se comprend, leur taux de perte sur prêts est plus élevé que celui des banques. Pourtant, elles ne reçoivent aucune aide financière pour payer leur personnel de base. Autrement dit, elles doivent subsister à partir des prêts qu'elles font et des intérêts qu'elles reçoivent. C'est une situation d'où elles ne peuvent pas sortir gagnantes¹³⁰. »

Le comité convient avec les témoins qu'il faut établir un arrangement plus équitable pour appuyer les activités courantes des institutions financières autochtones, particulièrement les sociétés de financement des Autochtones. D'après les témoignages présentés devant le Comité concernant la difficulté d'avoir accès à des capitaux par l'entremise du système bancaire traditionnel et afin d'améliorer la qualité générale des programmes de prêt par

¹²⁶ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

¹²⁷ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

¹²⁸ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lucy Pelletier, présidente, Saskatchewan Indian Equity Foundation Board.

¹²⁹ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Crystal Laborero de la Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation.

¹³⁰ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

l'entremise des institutions financières autochtones, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, prenne des mesures immédiates pour remédier au manque de subventions d'exploitation offertes actuellement aux Sociétés de financement des Autochtones.

Un soutien institutionnel sectoriel, notamment dans le secteur des ressources naturelles, devrait également être prévu. Plusieurs témoins ont souligné l'importance de l'économie axée sur les ressources naturelles pour assurer la prospérité économique de la majorité des Autochtones. Ils ont parlé de la nécessité de renforcer les capacités dans ce domaine afin de gérer ces ressources plus efficacement et de tirer parti des occasions de mise en valeur des ressources dans leurs territoires traditionnels.

Dans son témoignage devant le Comité, M. Harry Bombay, directeur de l'Association nationale de foresterie autochtone, a indiqué que les Autochtones qui travaillent dans le secteur forestier occupent principalement des postes peu rémunérés et exigeant moins de compétences comme la plantation d'arbres, l'exploitation forestière et la lutte contre les incendies. Il laisse entendre que les entreprises autochtones participent beaucoup moins aux activités forestières plus lucratives comme la transformation, la mercatique d'aval, la promotion et la distribution des produits forestiers. Cela est également le cas pour les autres secteurs de l'économie axée sur les ressources naturelles, comme l'exploitation minière et le développement énergétique.

Très peu de programmes fédéraux soutiennent la participation des Autochtones dans les secteurs des ressources naturelles par l'entremise du transfert des connaissances et d'autres initiatives de renforcement des capacités. Bien qu'il porte fruit, le Programme forestier des Premières nations – un petit programme quinquennal dont le budget annuel est de cinq millions de dollars pour tout le pays – n'est pas conçu pour répondre à nombre des besoins des Premières nations en termes de capacités, comme la recherche forestière et la formation axée sur les initiatives technologiques dans le secteur. Au dire de M. Bombay :

[L']appui institutionnel à la foresterie autochtone, sur le plan de l'élaboration des politiques, des structures et de la recherche, est absolument inadéquat¹³¹.

Bien que la portée du Programme forestier des Premières nations soit limitée, le Comité n'est pas au courant de l'existence de programmes comparables dans d'autres secteurs de l'exploitation des ressources naturelles, y compris l'exploitation minière, un secteur qui offre de nombreux débouchés pour le développement économique des Autochtones.

Compte tenu de l'importance de l'économie axée sur les ressources naturelles pour une majorité de collectivités autochtones, nombre d'entre elles situées à proximité de ces ressources, le Comité est alarmé de constater que la capacité institutionnelle visant à aider

¹³¹ *Délibérations*, 31 mai 2006, Harry Bombay, directeur des initiatives stratégiques, Association nationale de foresterie autochtone.

les Autochtones à bénéficier de ces débouchés est pratiquement inexistante. Comme l'a fait remarquer Manny Jules : « Lorsque vous avez un potentiel de développement de ce type, il vous faut la capacité institutionnelle pour pouvoir en tirer profit. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle¹³². »

Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, établisse une stratégie globale de développement économique des ressources naturelles pour les Autochtones comportant des arrangements institutionnels propres à soutenir l'augmentation des capacités des Autochtones et un plus grande participation de ceux-ci à une économie de ressources.

Pour permettre aux Autochtones de jouer un rôle plus important dans l'économie canadienne et de développer et gérer leur propre économie, le Comité pense qu'il faut examiner sérieusement la possibilité d'élaborer des arrangements institutionnels appropriés. *De bonnes politiques et de bons programmes ne suffisent pas.* Il vaut mieux appuyer le développement des institutions économiques et financières autochtones, qui est un facteur essentiel pour assurer le succès économique.

Le Comité est convaincu qu'avec le renforcement des institutions approprié, les Autochtones peuvent devenir des partenaires économiques à part entière dans la fédération en n'étant plus exclus du marché économique que les Canadiens ont conclu et opérationnalisé par l'entremise de leurs institutions publiques. Ce point a été relevé par nos témoins et mérite d'être répété ici :

Ces 130 dernières années, le reste du Canada a mis sur pied des systèmes et des cadres qui font de l'achat et de la vente d'une maison, de la recherche d'une opportunité, du zonage d'une propriété et de la construction de lotissements résidentiels ou commerciaux des entreprises relativement simples. Vous tenez les institutions publiques qui appuient l'économie de marché pour acquises. Vous ne vous rendez même pas compte qu'elles ne sont pas là pour les Premières nations¹³³.

Le Comité est conscient des recommandations proposées par plusieurs témoins pour le développement d'une organisation visant « la coopération et les partenariats économiques » qui faciliterait et déterminerait les possibilités d'investissement et en ferait la promotion dans les collectivités autochtones, et qui assurerait la formation d'Autochtones comme spécialistes en investissement. De façon plus générale, le Comité souligne les importantes lacunes dans les secteurs de la formation, du transfert des connaissances et du soutien

¹³² *Délibérations*, 24 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations.

¹³³ *Ibid.*

financier pour les particuliers, les collectivités et les entreprises en ce qui a trait au développement économique et aux pratiques et procédures.

Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, voie à l'élaboration d'arrangements institutionnels propres à soutenir le développement économique des Autochtones, y compris une institution visant l'excellence et le renforcement des capacités.

D'après les témoignages qu'il a entendus, le Comité estime qu'il ne sera pas possible d'atteindre un développement économique durable en l'absence d'arrangements institutionnels souples, réceptifs et capables de soutenir le développement, de renforcer la responsabilisation, d'établir des pratiques administratives équitables, d'offrir un contrôle accru aux collectivités sur les décisions de planification et les ressources d'investissement et de fournir les capacités et le soutien financier appropriés.

Institutions : Multiplier les retombées économiques

Khowutzun Development Corporation, Cowichan Tribes (C.-B.) : Fondée en 1993 par les dirigeants de la collectivité des Cowichans dans le but de développer et de gérer tous les intérêts commerciaux au nom de la collectivité et de transformer les perspectives économiques en occasions de formation, d'emplois et de prospérité pour les Cowichans, cette société est maintenant propriétaire de six entreprises qu'elle gère et le total de ses revenus économiques se chiffre à environ 24 millions de dollars. Il y a quinze ans, 80 pour 100 des Cowichans aptes au travail étaient en chômage. Aujourd'hui, grâce aux efforts de la société de développement et au leadership des tribus des Cowichans, plus de 600 emplois ont été créés.

Kitsaki Management Limited Partnership, bande de Lac La Ronge (Sask.) : Au début de 1980, le conseil de bande de Lac La Ronge s'est réuni pour discuter de l'avenir de sa collectivité. Les membres du conseil se sont rendu compte que leur dépendance du gouvernement fédéral détruisait leur société et leur économie. Ils se devaient de créer des entreprises qui offriraient des possibilités d'emploi aux membres des Premières nations. Mais ils n'avaient que des ressources limitées et aucun moyen d'avoir accès à des capitaux de placement ou d'emprunt. Dans un geste audacieux, ils ont formé la Kitsaki Development Corporation, appelée maintenant Kitsaki Management Limited Partnership, une entité commerciale qui peut contracter des emprunts sur garantie comme toute entreprise commerciale à l'extérieur de la réserve. Ils ont engagé un gestionnaire et un comptable n'appartenant pas aux Premières nations pour les aider à exploiter la société. Vingt-cinq ans plus tard, la société Kitsaki est devenue l'un des meilleurs exemples de développement économique communautaire dans la province. La bande de 8 000 membres des Premières nations est propriétaire ou possède conjointement trente sociétés et douze entreprises, dont un hôtel, un traiteur qui sert les industries forestière et minière du Nord et nombre d'autres entreprises. Le total des ventes brutes pour l'exercice qui s'est terminé en mars 2006 était supérieur à 70 millions de dollars. Kitsaki est également un chef de file dans l'élaboration de programmes d'éducation et de formation pour les membres de la bande.

Sasknative Economic Development Corporation. Il s'agit d'une institution de crédit qui a été créée dans le but de financer la mise sur pied, l'achat ou l'expansion de petites entreprises viables administrées par des Métis de la Saskatchewan. Fondée en 1987, elle a reçu au départ un capital de base de cinq millions de dollars d'Industrie Canada/Entreprise autochtone Canada. Depuis, elle a accordé 1 054 prêts à 582 entreprises administrées par des Métis, pour un total de 24,4 millions de dollars. Ces entreprises ont créé et maintenu des emplois pour quelque 1 730 Métis de la Saskatchewan.

PARTIE VI : FORMATION ET ÉDUCATION

L'éducation est la clé de tous les succès.

Joe Morrisseau, directeur exécutif
Ministère des Affaires autochtones et du Nord du Manitoba

L'économie canadienne connaît une période de croissance régulière, soutenue par les cours croissants des produits de base et une forte demande pour les biens et services canadiens, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Au Canada, le chômage est tombé à son plus bas niveau en 30 ans au printemps de 2006, puis de nouveau en décembre. De nombreux emplois sont disponibles à l'échelle du pays, notamment dans certains secteurs des ressources naturelles (p. ex. l'industrie pétrolière et gazière, le secteur minier et, d'une façon moins considérable, l'industrie forestière) dont les activités se déroulent fréquemment à proximité des collectivités autochtones. Toutefois, malgré ces occasions, les Autochtones ne possèdent souvent pas les compétences de base et l'expertise nécessaires pour tirer parti de telles perspectives d'emploi. « ... il y a sans aucun doute un grand manque de compétences chez les membres des Premières nations, et c'est un problème majeur¹³⁴ », a mentionné Lester D. Lafond au Comité.

Il faut souligner que la structure de l'économie canadienne a évolué considérablement au cours des dernières décennies et que la grande majorité des nouveaux emplois créés au Canada exigent au moins un diplôme d'études secondaires. La vérificatrice générale du Canada nous a mentionné que cette exigence représente un obstacle pour les Canadiens autochtones puisque, comparativement à la population canadienne en général, une proportion beaucoup plus petite d'entre eux détient un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires¹³⁵. Pour confirmer cet état de fait, Avrim Lazar, président-directeur général de l'Association des produits forestiers du Canada, a mentionné au Comité que le Canada compte seulement environ 20 travailleurs forestiers autochtones qualifiés. M. Lazar a conclu que :

Si on avait les compétences de base, si on mettait davantage l'accent sur les mathématiques, les sciences et les compétences fondamentales dans les collectivités autochtones, les possibilités économiques seraient énormes, non seulement pour les emplois, mais également pour les entreprises¹³⁶.

Dans l'ensemble, les niveaux de scolarité des Autochtones sont de beaucoup inférieurs à ceux de la population canadienne en général. Les résultats d'un rapport réalisé par la vérificatrice générale en 2004 laissent entendre qu'il y a un « écart de scolarisation considérable entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la

¹³⁴ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lester D. Lafond, président, Lafond Insurance and Financial Services Ltd.

¹³⁵ Vérificatrice générale du Canada, *Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada*, « Chapitre 5 – Affaires indiennes et du Nord Canada – Le Programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », novembre 2004.

¹³⁶ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

population canadienne en général¹³⁷ ». D'après les estimations du rapport, il faudra compter environ 28 ans pour combler cet écart. Des témoins ont aussi mentionné au Comité qu'au Nunavut, où la majorité de la population est inuite, seulement environ 25 p. 100 des élèves terminent leurs études secondaires¹³⁸.

Un certain nombre de raisons expliquent l'existence de cet écart de scolarisation. Le rapport de la vérificatrice générale souligne qu'étant donné que nombre des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidents, leurs écoles éprouvent de la difficulté à offrir des services éducatifs diversifiés. Les piètres conditions socioéconomiques des collectivités autochtones, le racisme et les questions de géographie et de démographie sont parmi les facteurs qui contribuent à accentuer cet écart.

En revanche, des témoins ont mentionné au Comité que l'une des conditions préalables les plus importantes pour assurer le développement économique et communautaire à long terme consiste à combler cet écart de scolarisation. L'insuffisance du niveau d'instruction, de la formation et de l'expérience professionnelle représente le principal obstacle à la participation accrue des Autochtones à l'économie¹³⁹. En outre, comme beaucoup d'Autochtones ne sont dans les affaires que depuis une ou deux générations, on manque de modèles et de mentors. Guy Lonechild, chef intérimaire de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, a mentionné au Comité que :

Si l'on veut combler les écarts au niveau de l'emploi, du revenu, de la condition économique et sociale, il faut combler d'abord l'écart au niveau de l'éducation des Autochtones (scolarité et formation professionnelle)... Le bien-être économique et social d'une société passe par une main-d'œuvre instruite et qualifiée¹⁴⁰.

Des collectivités autochtones comme les Cowichans, dont les entreprises commerciales et autres initiatives économiques ont porté fruit, attribuent leur succès à l'éducation et à la formation¹⁴¹. Ian Cramer, conseiller principal d'affaires pour l'Assemblée des chefs du Manitoba, a mentionné au Comité que :

L'éducation et la formation menant à de meilleurs emplois, à une augmentation des revenus personnels et familiaux et à une plus grande stabilité, cela contribuerait pour beaucoup à combler l'écart entre nantis et démunis dans notre province et dans notre pays¹⁴².

¹³⁷ Vérificatrice générale du Canada, *Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada*, « Chapitre 5 – Affaires indiennes et du Nord Canada – Le Programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », novembre 2004. Ce rapport peut être consulté en ligne à : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20041105cf.html>.

¹³⁸ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc.

¹³⁹ *Délibérations*, 14 juin 2005, Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord, Affaires indiennes et du Nord Canada.

¹⁴⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

¹⁴¹ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Brennan Gohn, directrice des communications, Khowutzun Development Corporation.

¹⁴² *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

M. Cramer a en outre fait remarquer qu'en axant nos efforts sur l'éducation et la formation, l'ensemble de l'économie en profiterait en fournissant la main-d'œuvre qualifiée nécessaire pour combler des postes clés dans nombre de secteurs. En revanche, l'absence de compétences de base en lecture et en écriture peut souvent représenter un obstacle pour suivre la formation offerte par l'industrie. Avrim Lazar de l'Association des produits forestiers du Canada a dit au Comité que :

[S]avoir lire et écrire est nécessaire pour recevoir la formation requise... Il faut aussi savoir compter. Nous ne pouvons pas employer dans nos usines des personnes qui n'ont pas ces connaissances... l'équipement que nous utilisons est tellement sophistiqué que les travailleurs doivent savoir lire et comprendre le manuel d'utilisation¹⁴³.

Dans son témoignage devant le Comité, Emma Palmantier de la Burns Lake Native Development Corporation, a observé que les entreprises du secteur privé travaillant avec les Premières nations à des projets conjoints dans le secteur des forêts, exigent que les employés éventuels aient terminé avec succès leur 12^e année comme condition d'emploi¹⁴⁴. Dans le même ordre d'idées, Bob Monkman, directeur des relations communautaires chez Manitoba Hydro, a mentionné au Comité qu'alors que Manitoba Hydro cherche à embaucher des Autochtones, l'entreprise est aussi confrontée à la tâche difficile de recruter des candidats autochtones qualifiés pour des postes techniques et professionnels qui nécessitent des compétences et une formation précises¹⁴⁵.

Les Autochtones sont donc trop souvent contraints de combler des emplois peu rémunérés, exigeant moins de compétences et offrant une mobilité ascendante limitée. Par exemple, des témoins ont mentionné au Comité que, dans le secteur des forêts, les Autochtones restent confinés de façon disproportionnée à des emplois à court terme moins bien rémunérés dans les secteurs de la récolte et de la sylviculture¹⁴⁶. Les entreprises appartenant à des Autochtones qui œuvrent dans les industries des ressources naturelles ont été capables de se tailler une place dans des secteurs comme la restauration, le transport, la lutte contre l'incendie, la construction routière et la construction, mais sont grandement sous-représentées dans les activités à valeur ajoutée plus rentables.

La difficulté de recruter des employés autochtones qualifiés n'est pas seulement constatée dans le secteur privé en général, mais aussi dans les entreprises appartenant à des Autochtones. Jack Blacksmith, président de la Cree Regional Enterprise Company (CREECO) a mentionné au Comité que :

¹⁴³ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

¹⁴⁴ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Emma Palmantier, chef de la bande du lac Babine et vice-présidente de la Burns Lake Native Development Corporation.

¹⁴⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Bob Monkman, directeur des relations communautaires, Division des relations avec les Autochtones, Manitoba Hydro.

¹⁴⁶ *Délibérations*, 8 juin 2005, Barry Seymour, ancien chef de la Première nation des Lheidli T'enneh, Conseil consultatif des terres des Premières nations.

L'année dernière, la CREECO avait environ 1 500 emplois à offrir à nos gens. Plus de la moitié de ces postes n'ont pu être occupés par nos gens parce qu'ils n'avaient pas les compétences voulues pour faire le travail¹⁴⁷.

De même, John Bernard, président et chef des opérations de Donna Cona Inc., une entreprise de technologie de l'information appartenant à des Autochtones, a mentionné que le plus grand défi de son entreprise consistait à « tenter de recruter et de maintenir en poste des Autochtones qualifiés¹⁴⁸ ».

Le manque de formation et de capacités appropriées a fait en sorte que les collectivités et les entreprises autochtones doivent souvent se fier à l'aide extérieure, notamment lorsqu'elles veulent démarrer une entreprise. Le chef Clarence Louie de la bande indienne d'Osoyoos a mentionné ceci au Comité :

C'est justement là l'une des choses que je dis à ces groupes autochtones. Que cela leur plaise ou non, je leur dis toujours, dès lors que vous êtes en affaires, ce n'est pas une question de race. Vous ne pouvez pas gérer une entreprise sur la base de la race. Vous ne pouvez pas embaucher des employés sur la base de la race et vous ne pouvez pas mettre des Autochtones à la barre de navires d'un million de dollars s'ils ne possèdent ni les compétences ni les aptitudes requises. Peu m'importe que ce soient des membres de la bande ou pas. La moitié de nos entreprises sont gérées par des gens des Premières nations. Deux d'entre eux sont des membres de la bande d'Osoyoos, mais il leur a fallu mériter ces postes. Il leur a fallu quitter la communauté, partir aux États-Unis et obtenir leur diplôme. Et même lorsque ces personnes sont revenues, elles n'ont pas immédiatement obtenu le poste. Il leur a fallu travailler sous le gestionnaire non autochtone pendant X années avant d'être promus¹⁴⁹.

Plusieurs témoins nous ont cependant rappelé que nombre de Canadiens autochtones sont une première génération de gens d'affaires¹⁵⁰. Par conséquent, il faudra du temps pour renforcer les capacités nécessaires pour atteindre le succès dans le monde des affaires.

Des témoins ont fait valoir que les gouvernements fédéral et provinciaux se fient toutefois à l'immigration pour combler les postes hautement spécialisés, plutôt que d'essayer de mettre en œuvre des initiatives de formation pour les Autochtones. Harry Goodrunning, un spécialiste des questions liées à l'éducation des Autochtones, a fait remarquer que les gouvernements « cherchent à remédier à la pénurie de main-d'œuvre en faisant appel aux travailleurs immigrants au lieu d'exploiter le potentiel que représente la main-d'œuvre autochtone de chez nous¹⁵¹ ». On nous a dit que cela est encore plus vrai dans l'ouest du Canada qui connaît actuellement une période de prospérité généralisée, notamment dans l'industrie pétrolière et gazière et l'industrie de la construction. Harold Calla, conseiller

¹⁴⁷ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Company (CREECO) et président du conseil du Bureau d'indemnité cri, Grand Conseil des Cris.

¹⁴⁸ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

¹⁴⁹ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos.

¹⁵⁰ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Brenda Baptiste, présidente, Aboriginal Tourism Association of British Columbia.

¹⁵¹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Harry Goodrunning, responsable de l'éducation, Première nation de Sunchild, Sunchild E-Learning Community.

principal pour la Première nation de Squamish, a mentionné au Comité que les Autochtones sont pour la plupart tenus à l'écart de cette prospérité, alors que d'autres tirent avantage des perspectives qui en découlent :

[N]ous avons aussi une pénurie de main-d'œuvre. J'ai parlé à un certain nombre de personnes de l'industrie de la construction de la province qui importent des ouvriers de l'Ontario afin de respecter les calendriers. Nous sommes nombreux. Il y a 16 000 Indiens au centre-ville de Vancouver que nous pouvons former, que nous pouvons faire travailler et qui bénéficieront de ces occasions, mais il nous faut modifier le système. Nous devons modifier la manière dont DRHC dépense l'argent, dans ce genre de solutions¹⁵².

Trouver un emploi et perfectionner les compétences requises pour participer à la population active n'est pas le seul défi auquel les Canadiens autochtones qui veulent contribuer à l'économie de marché sont confrontés. Les capacités et la formation limitées peuvent aussi restreindre l'aptitude des collectivités et des particuliers autochtones à démarrer leur propre entreprise et à poursuivre des projets de développement économique. De nombreux témoins ont mentionné au Comité que pour que ces collectivités atteignent le succès dans le monde des affaires d'aujourd'hui où les activités se déroulent à un rythme rapide, « [i]l faut avoir des gens qui savent ce qu'ils font¹⁵³ ».

Les collectivités autochtones, qui s'efforcent de participer à des entreprises commerciales, ont un besoin immédiat de spécialistes dans les secteurs de l'exploitation et de la gestion d'entreprises, de la gestion des terres et des ressources et de la facilitation des investissements¹⁵⁴. À l'heure actuelle, il y a toujours une pénurie importante d'Autochtones possédant la formation, les compétences exigées sur le marché du travail et en affaires et les expériences qui leur permettraient d'exercer ces rôles.

L'éducation et la formation doivent être mieux alignées sur les besoins

Plusieurs témoins ont donné à entendre qu'il y avait une inadéquation entre l'éducation et la formation offertes aux jeunes Autochtones et les perspectives d'emploi disponibles dans les collectivités autochtones. Al Hilton, sous-ministre des Affaires du Nord de la Saskatchewan, a présenté des arguments convaincants quant à la nécessité pour les gouvernements de se pencher sérieusement sur cette question et a suggéré d'examiner la possibilité d'offrir une formation professionnelle dans les écoles secondaires, notamment dans le Nord¹⁵⁵.

De même, Bill McLaughlin, président-directeur général du Northlands College dans le nord de la Saskatchewan, a laissé entendre que près du tiers des adultes résidant dans le Nord ont un niveau d'études inférieur à la 9^e année, et que près de la moitié ont quitté le marché du travail ou n'y ont jamais participé. Au dire de Bill McLaughlin, le fait que les systèmes d'éducation traditionnels ne répondent pas aux besoins des nordistes explique en partie le problème. Le Northlands College – l'un des huit collèges régionaux financés par l'État en Saskatchewan – a toutefois reçu le mandat précis d'offrir une formation visant à répondre

¹⁵² *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation de Squamish.

¹⁵³ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Alden Armstrong, président, Metis Settlements General Council.

¹⁵⁴ *Délibérations*, 8 juin 2005, Robert Louie, président, First Nations Land Advisory Board et chef de la Première nation de Westbank.

¹⁵⁵ Mission d'étude à Lac La Ronge (Saskatchewan), 25 septembre 2006.

aux besoins du marché du travail des résidents du Nord. Cet objectif est atteint en grande partie par l'entremise de partenariats sectoriels dans les secteurs des mines et des forêts. Les stratégies de formation sont basées sur les besoins en ressources humaines de l'industrie, ainsi que sur les besoins en formation requis pour appuyer le développement des affaires dans le Nord lié à ces industries¹⁵⁶.

Les dirigeants de l'industrie ont aussi exprimé des préoccupations semblables. Avrim Lazar, président-directeur général de l'Association des produits forestiers du Canada, s'est demandé si le système d'éducation est adapté à la situation des Autochtones :

Je ne connais pas les chiffres, mais nous dépensons un montant impressionnant en éducation... L'approche actuelle en matière d'éducation ne fonctionne pas, alors changeons-la¹⁵⁷.

L'éducation élémentaire et secondaire est l'activité de programme la plus importante au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les dépenses consacrées à ce secteur devant s'élever à environ 1,6 milliard de dollars en 2006-2007, soit environ le quart du total des dépenses prévues par le ministère¹⁵⁸. Compte tenu de l'importance de l'éducation et de la formation, ainsi que des sommes considérables déjà injectées dans ce secteur, le Comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer les résultats. Selon nous, il est clair que pour atteindre de meilleurs résultats, l'éducation doit tenir compte des besoins des Autochtones. D'après le Comité, les gouvernements doivent examiner de nouvelles approches en matière d'éducation et de formation qui préparent les Autochtones à devenir des participants actifs à part entière dans l'économie d'aujourd'hui. Certaines mesures adoptées récemment, comme la *First Nations Jurisdiction Over Education in British Columbia Act*, qui institue un processus de transfert des responsabilités en matière d'éducation dans les réserves aux Premières nations de la Colombie-Britannique, pourraient être prometteuses.

Le Comité était particulièrement intéressé à en apprendre davantage au sujet d'un modèle innovateur qui est mis en œuvre en Saskatchewan et dans le cadre duquel une formation dans les métiers est intégrée au programme d'études des écoles secondaires afin de soutenir l'intérêt scolaire des jeunes Autochtones, entre autres¹⁵⁹. Dans le même ordre d'idées, le Comité a entendu des témoignages qui proposent que le gouvernement fédéral prenne la mesure suivante :

[C]onsacrer plus de ressources aux programmes d'éducation et de formation communautaires qui mettent l'accent sur l'alphabétisation et l'acquisition de compétences techniques et de compétences en affaires, afin que les personnes aient l'occasion d'acquérir les connaissances dont elles ont besoin pour occuper des postes techniques et spécialisés¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Bill McLaughlin, président-directeur général, Northlands College, *présentation*.

¹⁵⁷ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

¹⁵⁸ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2006-2007*, septembre 2006.

¹⁵⁹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Relations avec les Premières nations et les Métis de la Saskatchewan.

¹⁶⁰ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Bob Monkman, directeur des relations communautaires, Division des relations avec les Autochtones, Manitoba Hydro.

Des témoins ont laissé entendre à plusieurs reprises que le secteur privé a un rôle important à jouer, notamment à la lumière des pénuries de main-d'œuvre imminentes. Le chef Helen Ben du conseil tribal de Meadow Lake a mentionné au Comité que « l'industrie doit elle aussi jouer un plus grand rôle dans tout cela et s'efforcer de veiller à ce qu'il y ait un certain mentorat et une communication entre les écoles et les différentes Premières nations¹⁶¹ ».

Certaines entreprises ont déjà pris des mesures intéressantes en ce sens. À titre d'exemple, mentionnons la société EnCana qui s'est associée avec le Northern Alberta Institute of Technology (NAIT) en vue de mettre sur pied une unité mobile de formation. L'unité mobile se rend dans les collectivités et offre des programmes de formation d'une durée de six à huit semaines aux jeunes dans des secteurs comme la plomberie, l'électricité ou le travail du bois. Les jeunes autochtones peuvent ainsi en apprendre davantage sur ces métiers sans devoir quitter leur collectivité. Ayant la chance de découvrir s'ils sont intéressés à poursuivre une carrière dans les métiers spécialisés, ils peuvent choisir de s'inscrire au NAIT en vue de suivre un programme plus complet. La mine de diamant d'Ekati dans les Territoires du Nord-Ouest a institué un programme d'apprentissage en milieu de travail qui permet aux salariés autochtones d'apprendre à mieux lire, écrire et compter en vue des examens d'entrée dans les corps de métier. Des initiatives comme celles-ci ainsi que d'autres initiatives du genre, comme le Programme des jeunes forestiers qui offre aux jeunes de la 10^e, 11^e ou 12^e année un programme d'été où ils acquièrent des compétences de base en foresterie, donnent de très bons résultats. M. Lazar mentionne que ces programmes « aident à répondre aux besoins des jeunes qui ont tendance à décrocher vers la 10^e année¹⁶² », ajoutant que « ces programmes aident les jeunes de 10^e année à poursuivre leurs études et à terminer leur 12^e année ».

Les gouvernements peuvent aider à faciliter ce genre d'activité en fournissant des incitatifs fiscaux aux entreprises qui mettent sur pied des programmes d'apprentissage pour les Autochtones ou qui participent autrement au développement de l'expertise technique et professionnelle des Autochtones. Les collectivités autochtones, les gouvernements et l'industrie doivent travailler ensemble pour s'assurer que les Autochtones acquièrent la formation et les compétences requises pour participer encore plus activement à l'économie moderne. De tels investissements sont essentiels et répondent à la fois aux besoins des Autochtones et à ceux de l'industrie. En conséquence, le Comité recommande :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada intervienne sans tarder pour renforcer les programmes d'apprentissage et les programmes de perfectionnement en lecture, écriture et calcul destinés aux Autochtones, ainsi que la participation à ces programmes, et qu'il prévoie des incitatifs fiscaux pour les entreprises qui offrent de tels programmes.

¹⁶¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Helen Ben, chef, conseil tribal de Meadow Lake.

¹⁶² *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

Emplacement et taille des collectivités

L'emplacement géographique et la superficie des collectivités inuites et de collectivités des Premières nations influent grandement sur leurs perspectives de développement économique. Beaucoup de collectivités sont éloignées, de petite taille sur le plan physique comme sur le plan démographique, et sont séparées de leurs territoires traditionnels (plus vastes) et des économies locales et régionales. Il peut donc être difficile d'en assurer la viabilité économique, d'autant plus que les économies traditionnelles (chasse, pêche et trappage) tendent à être supplantées par les économies postindustrielles fondées sur la technologie. Certaines des collectivités présentant les caractéristiques décrites plus haut se débrouillent fort bien, mais le plus souvent grâce à l'exploitation de ressources naturelles sur leurs territoires traditionnels ou tout près. La petite superficie porte moins à conséquence dans les régions du sud où les collectivités dépendent moins d'activités de récolte. Quoi qu'il en soit, mis ensemble, ces facteurs peuvent freiner considérablement le développement économique.

À l'inverse, les collectivités établies dans des zones urbaines ou à proximité sont *normalement*, mais pas toujours, mieux placées pour tirer parti des possibilités de développement économique, qui n'existent tout simplement pas dans les collectivités isolées. Les branchements à l'infrastructure principale, notamment les autoroutes et les réseaux à très large bande, ainsi que la proximité de marchés et de centres peuplés, procurent souvent à ces collectivités un avantage concurrentiel. Par exemple, la Première nation Millbrook, établie près de Truro, en Nouvelle-Écosse, et la Première nation de Westbank, établie à Kelowna, en Colombie-Britannique, mènent toutes deux des activités commerciales et de détail fructueuses, qu'elles ne pourraient probablement pas mener si elles ne jouissaient des avantages liés à leur emplacement.

Tout au long des audiences, le Comité a entendu un certain nombre de représentants des Premières nations et des Inuits qui appartiennent à des collectivités isolées, dont certaines vivent presque en vase clos. Au Manitoba, le Comité a appris que 19 des 64 Premières nations ne sont pas accessibles en toutes saisons¹⁶³. Pendant la majeure partie de l'année, ces collectivités sont essentiellement coupées du reste de la province. On ne peut y accéder que par voie aérienne. Pareille situation est monnaie courante. Maints chefs de Premières nations ont expliqué comment celles-ci avaient été « mises à l'écart » pour que d'autres puissent exploiter les ressources des terres¹⁶⁴. L'exemple donné par Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos, en Colombie-Britannique, est éloquent :

J'ai parcouru ce pays et j'ai vu l'isolement de la plupart des Premières nations, encore une autre chose qui a été établie délibérément, à l'époque de l'établissement, à l'époque coloniale, lorsque les Autochtones ont été repoussés contre les rochers et que les meilleures terres agricoles ont été occupées. On a donné aux Autochtones les terrains marécageux et on les a

¹⁶³ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

¹⁶⁴ *Ibid.*

écartés des meilleures régions agricoles, des meilleures routes de commerce, etcetera¹⁶⁵.

Dans son témoignage, le chef Louie conclut que si sa collectivité peut mener diverses activités commerciales fructueuses, c'est qu'elle n'est pas confrontée au « facteur d'isolement ».

La taille de la collectivité revêt à peu près la même importance que son emplacement géographique. Les petites collectivités autochtones ont souvent du mal à développer leur économie ou encore à tirer parti des occasions commerciales parce qu'elles n'ont pas l'infrastructure nécessaire, ni le capital et les compétences. Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation Tlowitsis, en Colombie-Britannique, a indiqué au Comité que sa collectivité s'efforce de développer une économie depuis 20 ans, mais sans grand succès. La Première nation Tlowitsis ne compte que 350 membres, qui sont dispersés. En fait, ils sont répartis dans 11 réserves, dont la superficie totale est de 467 acres et qui sont isolées les unes des autres de même que du reste de la province¹⁶⁶. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que la Première nation Tlowitsis ne puisse jouir de la réussite économique à laquelle elle aspire.

En revanche, les collectivités qui ont pu former des alliances régionales ont parfois réussi ensemble à améliorer leur situation socioéconomique. Le Comité a appris que, dans le nord de la Saskatchewan, quatre collectivités d'Indiens et cinq collectivités criées se concertent, par l'intermédiaire du conseil tribal de Meadow Lake, pour atteindre des objectifs communs en matière de développement économique¹⁶⁷. De même, Roy Vermillion, chef de la direction du Conseil tribal de l'Athabasca, a expliqué au Comité que les membres du Conseil ont obtenu davantage de résultats en conjuguant leurs efforts¹⁶⁸. De même, Christina Rowland, agente de développement économique de l'Alliance des nations de l'Okanagan, a fait observer que la région des hautes terres d'Okanagan, en Colombie-Britannique, avait fait « d'importants progrès » en créant des alliances et en cherchant à stimuler le développement économique de la région au lieu de se concentrer uniquement sur les municipalités ou les bandes¹⁶⁹. Les petites collectivités reconnaissent de plus en plus que la meilleure façon d'améliorer collectivement leur sort consiste à unir leurs efforts pour relever les défis communs et tirer parti des possibilités globales. Comme l'a indiqué au Comité Art Sterritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière :

Durant de nombreuses années, les collectivités ont travaillé en vase clos. Ce n'est qu'il y a cinq ans que les chefs des collectivités des Premières nations situées sur la zone côtière ont décidé de se réunir pour la première fois afin de discuter des problèmes qu'ils avaient en commun comme un chômage élevé, le manque de possibilités économiques dans les secteurs des ressources et le manque d'accès aux ressources situées dans nos territoires traditionnels. Ces doléances sont communes à toutes nos collectivités. Dès le départ, nous avons compris que notre force

¹⁶⁵ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos.

¹⁶⁶ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation Tlowitsis.

¹⁶⁷ *Délibérations*, 26 septembre 2006, chef Helen Ben, conseil tribal de Meadow Lake.

¹⁶⁸ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Roy Vermillion, chef de la direction, Conseil tribal de l'Athabasca.

¹⁶⁹ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Christina Rowland, agente de développement économique, Okanagan Nation Alliance.

découlerait de notre capacité à former un front uni sur toute la zone côtière. Tous ensemble, nous pouvions réaliser des progrès concernant des enjeux d'ordre socioéconomique, des progrès qui avaient moins de chances de se réaliser si nous décidions d'agir en tant que collectivités isolées¹⁷⁰.

Il n'est pas toujours facile de faire équipe. Certaines collectivités des Premières nations n'ont pas réussi à établir de solides alliances à cause de conflits au sujet de priorités et d'argent par exemple¹⁷¹. Par contre, les expériences de groupes comme le Conseil tribal de l'Athabasca, les Premières nations de la zone côtière et l'Alliance des nations de l'Okanagan donnent à penser que la création de partenariats et d'alliances peut aider les collectivités autochtones à surmonter certains obstacles, en particulier l'isolement et la taille restreinte de la collectivité.

Fait intéressant, des Premières nations ont pu créer de nouvelles avenues de développement économique en intégrant un élément urbain à leurs stratégies de développement. Fred Wien, de l'Université Dalhousie, a cité en exemple le cas de la Première nation des Membertou au Cap-Breton, qui a réussi à procurer des avantages économiques à ses membres en établissant une base économique dans une grande zone urbaine. Voici ce qu'a dit le professeur Wien :

[...] au milieu des années 90, le chef Membertou, et cela est un exemple de leadership et de son importance, a décidé que la situation de dépendance à l'aide sociale et les déficits, et cetera, devait cesser. Ils ont alors décidé d'établir une base à Halifax bien qu'ils vivaient à Sydney. Ils ont loué un bureau dans la tour Purdy's Wharf sur le front de mer d'Halifax avec une belle salle de conférence avec vue sur le port. Ils estimaient tout simplement qu'ils devaient être présents à Halifax et puisqu'ils avaient pour stratégie la création de coentreprises avec des sociétés importantes, ils auraient plus de chances de réussir s'ils le faisaient à partir de cette base plutôt que de faire venir des gens par avion à Sydney dans cette communauté qui est relativement pauvre. Voilà un exemple de recherche délibérée d'un créneau économique en zone urbaine¹⁷².

M. Wien a également signalé que des Premières nations de la Saskatchewan et du Manitoba qui ont reçu des montants compensatoires par suite d'atteintes à leurs droits issus d'un traité ont décidé d'utiliser cet argent pour créer des entreprises en zone urbaine, par exemple des centres commerciaux et des hôtels.

Des chefs de Premières nations ont indiqué au Comité que le gouvernement du Canada pourrait appuyer le développement économique auquel les Premières nations aspirent, non seulement en les aidant à acquérir des terres dans des zones urbaines, mais aussi en

¹⁷⁰ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Art Steritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière.

¹⁷¹ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique, Première nation Tlowitsis.

¹⁷² *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

facilitant le processus de conversion des terres en terres de réserves indiennes¹⁷³. Le Comité n'ignore pas que la création de réserves urbaines soulève une controverse, mais il croit que le gouvernement fédéral et d'autres intervenants devraient se pencher davantage sur cette question. Le temps est venu de trouver des solutions créatives au problème que pose le « facteur d'isolement » et qui empêche beaucoup trop de collectivités de réaliser leur plein potentiel économique.

Infrastructure

De nombreuses collectivités inuites et des Premières nations n'ont pas l'infrastructure de base que la majorité des Canadiens tient pour acquise. Cela est le plus évident dans les réserves et dans le grand Nord où les conditions de logement sont inadéquates, les routes sont en piètre état, l'approvisionnement en eau potable est inadéquat, l'infrastructure technique – les télécommunications et l'accès à haute vitesse sur large bande – est inférieure aux normes; tous ces facteurs font obstacle au développement économique¹⁷⁴. Harold Calla, de la Première nation Squamish, a expliqué ce qui suit :

Une des raisons les plus importantes qui explique pourquoi il n'y a pas de développement économique sur les terres de réserve, c'est parce qu'il n'y a pas de services d'eau et d'aqueduc. On essaie d'obtenir ces services auprès du ministère des Affaires indiennes. Cela ne fait pas partie de son mandat¹⁷⁵.

Ian Cramer, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, a présenté au Comité un témoignage convaincant : « En conséquence de l'isolement géographique, ainsi que de l'absence de certaines infrastructures de base [...], les collectivités des Premières nations du Manitoba sont isolées, sur les plans social et économique, de la masse des Manitobains, et l'économie de ces collectivités [dépend] des transferts fédéraux¹⁷⁶. »

De nombreux chefs autochtones, tout particulièrement C.T. (Manny) Jules, ont affirmé au Comité qu'il est temps que le gouvernement du Canada admette le manque d'infrastructure dans leurs collectivités et s'engage à travailler avec les Premières nations et les Inuits pour corriger la situation¹⁷⁷. Autrement, les collectivités inuites et celles des Premières nations continueront d'être isolées; elles seront impuissantes à attirer des investissements du secteur privé et ne pourront participer à l'économie de marché.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent tous qu'il faut absolument investir dans l'infrastructure pour garantir la prospérité future du Canada. Ces dernières années, de concert avec les administrations provinciales et municipales, le gouvernement du Canada a investi des milliards de dollars dans l'infrastructure. De l'avis du Comité, l'urgent besoin d'une infrastructure de base dans les collectivités inuites et celles des Premières nations ne reçoit pas l'attention qu'il mérite. La population autochtone du Canada croît rapidement et la nécessité d'injecter des fonds nouveaux dans l'infrastructure se fait sentir toujours un peu plus chaque jour. Il est inacceptable qu'un pays aussi riche que le Canada compte encore des collectivités dépourvues d'un système

¹⁷³ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Sophie Pierre, chef, bande indienne de St. Mary's.

¹⁷⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Joe Guy Wood, coordonnateur du développement économique, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

¹⁷⁵ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation Squamish.

¹⁷⁶ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

¹⁷⁷ *Délibérations*, 17 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations.

d'assainissement de l'eau et d'un réseau d'égouts. Le Comité croit fermement que des investissements soutenus dans l'infrastructure, dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, accéléreront le renouveau socioéconomique des collectivités autochtones. Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration d'organismes provinciaux, territoriaux et autochtones, mette en œuvre un programme d'infrastructure à l'intention des Inuits et des Premières nations doté d'un budget suffisant et qui :

- **remédiera d'ici dix ans au manque d'infrastructure dans les collectivités inuites et celles des Premières nations;**
- **comportera un volet consacré aux infrastructures nécessaires au développement industriel et commercial.**

Conclusion

L'infrastructure, l'emplacement et la taille des collectivités ne sont que trois des nombreux facteurs qui influent sur les perspectives et les résultats économiques des collectivités. Les Premières nations qui comptent une forte population, qui disposent d'une infrastructure adéquate et qui sont établies près d'une zone urbaine ne seront pas *nécessairement* plus prospères que les petites nations isolées. Il n'est pas nécessaire que les collectivités soient établies à proximité d'une zone urbaine pour prospérer, mais, dans la plupart des cas, la proximité d'une telle zone et d'une infrastructure adéquate offre davantage de possibilités de développement économique.

Les villes représentent le moteur de toute économie industrielle moderne¹⁷⁸. Dans ce contexte, il est clair que les possibilités de développement économique de maintes petites collectivités autochtones isolées sont limitées et le resteront sans doute. Il faut reconnaître que les collectivités ne seront pas toutes prospères. Mais toutes peuvent certainement faire mieux. C'est pourquoi le gouvernement doit injecter des fonds dans l'infrastructure. Il conviendrait également d'encourager l'utilisation de stratégies novatrices et prometteuses dans les collectivités autochtones, stratégies qui les amènent à conjuguer leurs efforts, à tirer parti de possibilités de développement économique à proximité de zones urbaines et à s'associer à des partenaires d'affaires.

¹⁷⁸ À ce sujet, se reporter au document du Conference Board du Canada intitulé *Canada's Hub Cities: A Driving Force of the National Economy*, juillet 2006. On peut consulter ce rapport en ligne : http://www.conferenceboard.ca/press/2006/hub_cities-fr.asp.

Il est temps de se concentrer sur ce qui marche. L'économie et le secteur privé du Canada marchent.

Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta,
Assemblée des Premières nations.

Une impression très répandue chez les Canadiens veut que les collectivités autochtones et leurs membres soient généralement peu disposés à accepter le développement ou qu'ils s'y opposent. Or, le Comité a été impressionné par le nombre d'Autochtones qui considèrent leur participation à l'économie canadienne – souvent avec la collaboration de partenaires commerciaux non autochtones – comme essentielle à leur bien-être social et économique. Les Autochtones, a-t-on dit au Comité, estiment que « (l)'économie du Canada marche » et souhaitent y participer¹⁷⁹.

Pour sa part, l'industrie fait valoir qu'elle a besoin de la main-d'œuvre autochtone, et elle sollicite souvent la participation des Autochtones pour ses projets de développement, notamment dans les secteurs des ressources naturelles, pour garantir le soutien de la collectivité et prévenir les retards dans la réalisation des projets. Andy Popko, d'EnCana, a expliqué au Comité qu'il était dans l'intérêt bien compris des entreprises canadiennes d'établir des partenariats avec les collectivités autochtones :

Beaucoup de collectivités métisses et autochtones sont établies tout près de nos installations. Il s'agit d'être une bonne entreprise citoyenne et de travailler avec les collectivités les plus proches, de recruter leurs habitants et de leur demander de quelle façon ils veulent participer, que ce soit en étant propriétaire d'installations de forage, en fournissant des services de restauration de camp ou en construisant des routes. C'est formidable de les entendre parler de ce qu'ils veulent faire et de la façon dont ils veulent contribuer. Nous serons leur voisin encore longtemps¹⁸⁰.

Les Autochtones et leurs dirigeants exigent une plus grande participation à la richesse et à la prospérité économique du Canada, ainsi qu'aux décisions qui ont un retentissement dans leur vie. Matthew Coon-Come, ancien grand chef de l'Assemblée des Premières Nations, a exprimé la même opinion au Comité, disant avec passablement de franchise :

... je crois qu'aucune Première nation n'est contre le développement, qu'il s'agisse de développement hydroélectrique, de foresterie, d'exploitation minière, de sables bitumineux ou de pipelines. Les Autochtones veulent avoir leur part de la richesse de ce pays. Je parle de partage de revenus et d'avoir son mot à dire dans la façon dont se fait le développement¹⁸¹.

¹⁷⁹ *Délibérations*, 31 mai 2006, Judy Whiteduck, directrice du Développement économique, Assemblée des Premières Nations.

¹⁸⁰ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andy Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones, Société EnCana.

¹⁸¹ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Matthew Coon-Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris.

Comme on l'a vu dans les sections précédentes du rapport, de nombreux obstacles se dressent souvent contre le développement économique des collectivités autochtones, notamment le manque de capitaux et l'insuffisance des infrastructures et des capacités. Par conséquent, de nombreuses collectivités autochtones qui sont maintenant engagées dans la voie de la croissance économique savent qu'il est important de collaborer avec l'industrie pour le plus grand bien des deux parties¹⁸².

Les coentreprises qui associent les sociétés autochtones de développement et des entreprises privées en vue sont un modèle de partenariat particulièrement populaire. Des entreprises autochtones sont présentes dans à peu près toutes les sphères de l'économie canadienne, dont la conception de logiciels, la fabrication, le tourisme, les arts, le génie et les conseils en gestion. Des partenariats novateurs dans les secteurs des ressources naturelles ont également connu des réussites éclatantes (p. ex., l'extraction de diamants, les aménagements hydroélectriques, l'énergie éolienne et les pipe-lines).

Le Comité a remarqué que les collectivités autochtones qui se tournent vers l'extérieur et sont disposées à établir des partenariats avec le secteur privé pour exploiter les occasions qui se présentent semblent avoir le plus de succès sur le plan économique. Ces partenariats peuvent être particulièrement précieux pour les petites collectivités autochtones qui, par ailleurs, auraient fort peu de débouchés.

Renforcement par les partenariats : quelques conseils utiles

En ce qui concerne les avis ou les recommandations que nous pouvons formuler à l'intention de ce comité ou des autres nations autochtones, nos expériences nous disent qu'il faut rechercher les industries qui créeront des capacités au sein de la nation. Il faut rechercher les occasions qui permettront aux entreprises de se développer. Il faut bien connaître l'industrie dans laquelle on veut évoluer afin d'éviter les obstacles qui peuvent constituer un désavantage concurrentiel, par exemple les arrangements existants dans la région. On peut avoir des défis à relever en cours de route, mais le succès arrive avec la capacité de trouver des solutions. Dans certains cas, il faudra trouver des partenaires qui vous aideront à créer les capacités dont vous avez besoin. Les partenaires autochtones qui ont réussi dans les domaines où vous voulez créer des capacités ont beaucoup à offrir pour vous aider à comprendre les défis à relever et les possibilités à exploiter.

Jack Blacksmith, Cree Regional Economic Enterprises Co.

Les dirigeants autochtones sont de plus en plus conscients que la réussite viendra grâce aux liens et aux partenariats qu'ils établiront. Roy Fox, président du Conseil des ressources indiennes, a dit au Comité :

Les Premières nations devront regarder à l'extérieur de leurs collectivités pour créer des emplois, accroître leurs revenus et engendrer des richesses. Elles doivent travailler en collaboration avec des intervenants généraux et nouer des partenariats avec eux en vue d'accéder à l'économie canadienne¹⁸³.

¹⁸² *Délibérations*, 27 octobre 2005, Roy Vermillion, chef de la direction, Conseil tribal de l'Athabasca.

¹⁸³ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Roy Fox, président, Conseil des ressources indiennes.

Certes, les gouvernements devront aider les Canadiens autochtones à devenir des acteurs sérieux dans l'économie du Canada, par exemple en facilitant l'accès aux ressources et en aidant à mettre en place les institutions et les capacités voulues, mais le Comité est d'accord avec Terry Waboose, grand chef adjoint de la Nation nishnawbe-aski, pour dire que le secteur privé est le moteur de l'économie canadienne :

Il est peu probable que les programmes gouvernementaux nous permettent d'améliorer notre qualité de vie et de développer une véritable économie. Les gouvernements fournissent le capital de départ, mais le véritable moteur de développement provient des partenariats que les Premières nations établissent avec le secteur privé¹⁸⁴.

Le grand chef adjoint Terry Waboose a ajouté :

Je crois que les partenariats, qu'il s'agisse d'hydroélectricité, d'exploitation minière, de sylviculture ou de tourisme, sont essentiels à notre prospérité économique. [...] En fait, l'une de nos collectivités, la Première nation d'Attawapiskat, sur la côte de la baie James, s'est engagée dans le projet Victor de la société De Beers. La mine est en construction et ouvrira très bientôt. [...] De vastes étendues de forêts n'ont pas encore été allouées aux importantes entreprises forestières. Alors, la participation des Premières nations est susceptible de s'accroître dans ce secteur¹⁸⁵.

Les partenariats avec l'industrie, fondés sur la reconnaissance des droits ancestraux et le respect des institutions et coutumes autochtones, peuvent jouer un rôle important pour aider les collectivités autochtones à surmonter les obstacles à leur participation à l'économie dans des domaines nouveaux. Les ententes sur les répercussions et les avantages, souvent associées aux projets du secteur des ressources naturelles, ont également procuré aux collectivités autochtones des emplois et des occasions d'affaires qui, dans d'autres conditions, ne se seraient peut-être pas concrétisés¹⁸⁶.

Par contre, il importe de reconnaître que les partenariats, qu'il s'agisse de coentreprises ou d'autre chose, ne sont pas la panacée lorsqu'il s'agit d'aider les Canadiens autochtones à renforcer leurs capacités et à atteindre leurs objectifs économiques. Les partenariats ne sont pas nécessairement toujours souhaitables ni réalisables. Par exemple, le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les préjugés continuent d'entraver la participation autochtone à l'activité économique¹⁸⁷. Barry Seymour, du First Nations Land Advisory Board, a signalé au Comité que les Premières nations qui veulent participer à des entreprises commerciales ne sont pas toujours bien accueillies par l'industrie¹⁸⁸, ajoutant

¹⁸⁴ *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint de la Nation nishnawbe-aski.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Délibérations*, 14 juin 2005, Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

¹⁸⁷ *Délibérations*, 24 octobre 2005, John D. Ward, porte-parole, Première nation des Tlingits de la rivière Taku.

¹⁸⁸ *Délibérations*, 8 juin 2005, Barry Seymour, ancien chef de la Première nation Lheidli T'enneh, First Nations Lands Advisory Board.

que les Premières nations ont mauvaise réputation dans certains milieux et que certaines sociétés essaient toujours d'éviter de faire des affaires avec elles ou avec des entreprises de propriété autochtone.

Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)

Les ERA sont une assise qui permet d'établir des relations durables et mutuellement bénéfiques entre les Autochtones et l'industrie.

Qu'est-ce qu'une ERA?

- Un outil de gestion des impacts économiques, environnementaux et sociaux de l'exploitation des ressources minières.
- Un accord bilatéral ou un contrat privé.
- Un élément clé qui est à la base de bonnes relations entre le promoteur et la population locale.

Pourquoi négocier des ERA?

- Propriété autochtone des terres et des ressources.
- Exigences législatives (p. ex., accords sur les revendications territoriales) et politique officielle du gouvernement.
- Facteurs propres aux projets et indépendants de toute exigence législative ou découlant de politiques.
- Bonnes pratiques appliquées de plein gré par l'industrie minière.

Diavik Diamond Mines Inc. (Territoires du Nord-Ouest)

- 839 millions de dollars de biens et services achetés à des entreprises autochtones (depuis 2003).
- Main-d'oeuvre autochtone dans une proportion de 40 p. 100.
- 500 000 \$ en bourses d'études (depuis 2001).
- 7,5 millions de dollars en contributions aux collectivités (p. ex., investissement communautaire, versements directs, dons de charité).

Ekati Diamond Mine, BHP Billiton Diamond Inc. (Territoires du Nord-Ouest)

- 123,6 millions de dollars en biens et services.
- 38 p. 100 des emplois pour les Autochtones (objectif de 31 p. 100).
- Bourses d'études postsecondaires; emplois d'été pour les étudiants; programmes d'apprentissage.

Le Comité admet qu'il y a des cas où des entreprises s'associent à des Autochtones à seule fin de décrocher certains marchés, par exemple les marchés réservés aux Autochtones, ou de s'assurer que leurs projets sont bien considérés par la collectivité et ne sont pas retardés indûment au stade de l'examen. Richard Kappo, grand chef du Conseil tribal des Cris de l'Ouest, a fait observer au Comité :

Nous sommes connus comme une source d'« or rouge ». C'est courant sur les champs de pétrole. [...] Certaines entreprises ont besoin de nous pour ajouter du contenu lié aux Premières nations dans leurs contrats¹⁸⁹.

Le Comité a du mal à voir comment ces dispositions favorisent de façon durable les aspirations au développement économique des Autochtones. Et il peut arriver que les collectivités ou entreprises autochtones qui établissent des coentreprises avec des partenaires commerciaux tirent peu d'avantages durables de ces partenariats, à moins qu'elles ne puissent négocier des accords sur un pied d'égalité avec leurs partenaires pour garantir une juste répartition des avantages et du contrôle des opérations¹⁹⁰.

Les partenariats sont productifs quand ils suscitent des transferts utiles de connaissances et de compétences, par la formation ou le mentorat, et répondent aux intérêts des deux parties. C'était précisément le cas pour Wasaya Airlines. Le partenariat original prévoyait le rachat progressif des actions de Kelner, qui appartenaient à des investisseurs non autochtones. Aujourd'hui, la compagnie appartient en propriété exclusive à des membres des Premières nations, mais les premières années sous la bannière Kelner ont permis aux Premières nations de se familiariser avec tous les aspects du secteur de l'aviation.

Les gouvernements peuvent jouer un rôle en facilitant des partenariats bénéfiques et durables entre les collectivités autochtones et l'industrie. Ainsi, le gouvernement du Canada pourrait commencer par établir un bureau chargé de faciliter les relations entre les sociétés canadiennes et les peuples autochtones. Les mesures visant à appuyer l'implantation d'institutions autochtones, dont des institutions de gouvernance, aideront également les collectivités à se positionner de façon à tirer plus d'avantages durables des partenariats avec l'industrie. Enfin, le gouvernement fédéral devrait encourager les intérêts commerciaux qui s'associent à des collectivités autochtones et investissent dans les capacités de développement économique de ces collectivités, et il devrait songer à leur offrir des mesures incitatives (fiscales). Sur la foi des témoignages qu'il a entendus, le Comité recommande :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada prenne l'initiative de faciliter l'établissement de partenariats entre les Autochtones et l'industrie, notamment par la voie d'encouragements fiscaux.

¹⁸⁹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Richard Kappo, grand chef, Conseil tribal des Cris de l'Ouest.

¹⁹⁰ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie. Voir également Fraser, Sarah Jane, « An Exploration of Joint Ventures as a Sustainable Development Tool for First Nations », in *Journal of Aboriginal Economic Development*, vol. 3, n° 1, 2002.

PARTIE IX : LA VALEUR ÉCONOMIQUE DES ÉCONOMIES TRADITIONNELLES

Certains projets d'exploitation des ressources à grande échelle ont transformé les territoires et restreint le mode de vie coutumier des peuples autochtones. Le grand chef adjoint Terry Waboose, de la nation nishnawbe-aski, a décrit comment son peuple avait vécu l'expérience de l'établissement et du développement dans le nord de l'Ontario :

Quelle que soit l'ampleur des changements apportés dans les collectivités Nishnawbe-aski au cours des 30 dernières années, les défis des trois prochaines décennies dépasseront largement ceux du passé. Le développement de l'industrie et des ressources empiète rapidement sur nos terres traditionnelles au nord du 50^e parallèle¹⁹¹.

La contribution économique des activités d'exploitation traditionnelles (c.-à-d. la chasse, la pêche et le trappage) est souvent masquée dans les statistiques officielles. On met l'accent sur les économies de marché ou du secteur public, le « secteur coutumier » –comme l'a appelé le professeur Jon Altman – étant oublié même s'il est très important pour les collectivités autochtones, en particulier celles des régions isolées¹⁹². Par exemple, Statistique Canada a estimé que les Inuits produisaient chaque année pour environ 40 millions de dollars de nourriture du pays¹⁹³. De même, lors de sa comparution devant le Comité, Michael Anderson, du Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO), nous a dit :

[...] la valeur de remplacement du gibier et du poisson pris au pays, s'il fallait l'acheter en espèces, se situerait entre 35 et 50 millions de dollars par année dans la région du MKO. *Voilà qui est énorme et qui, quelle que soit la mesure adoptée, constitue un pilier des économies de nos nations, mais qui est souvent ignoré et n'est pas protégé officiellement par les politiques gouvernementales*¹⁹⁴. [italique ajouté]

Des témoins ont signalé au Comité que de nombreuses collectivités autochtones, en particulier dans les régions septentrionales et rurales, dépendent quotidiennement de la base de ressources qui les entoure et l'exploitent selon différents modes : traditionnel, commercial et règlements en nature. L'importance des activités traditionnelles pour l'identité et la culture des Autochtones a aussi été soulignée par Oliver Boulette, directeur exécutif, Fédération des Métis du Manitoba :

De nombreux Métis choisissent de rester dans leur collectivité d'appartenance et de passer leur vie à acquérir les compétences qui leur

¹⁹¹ *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint, nation nishnawbe-aski.

¹⁹² *Délibérations*, 8 décembre 2004, professeur Jon Altman, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University.

¹⁹³ Statistique Canada, *Activités de récolte et bien-être de la collectivité parmi les Inuits dans l'Arctique canadien*, Catalogue : 89-619-XIF, 2001. On peut consulter ce rapport en ligne, à l'adresse : <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-619-XIF/89-619-XIF2006001.pdf>.

¹⁹⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

permettront de participer à un secteur traditionnel de l'économie. Ces personnes sont les experts de leur domaine et possèdent de nombreuses compétences très spécialisées. Ils lèguent à leur collectivité un savoir traditionnel et une compréhension approfondie des coutumes métisses qui définissent l'identité métisse et un lien fort avec la terre¹⁹⁵.

Outre la préservation des liens culturels et spirituels avec la terre, des témoins ont évoqué les bienfaits de la nourriture du pays sur la santé et mis en garde contre une présentation de l'économie traditionnelle selon des notions purement financières :

Nous savons tous que le taux de fréquence du diabète est extrêmement élevé dans la région du MKO. Les aînés et les guérisseurs disent tous : « Mangez de la nourriture traditionnelle et restez actif. » S'il fallait établir la valeur directe et indirecte de l'économie traditionnelle, il est certain que ce serait bien des fois supérieur à la simple mesure du rendement commercial¹⁹⁶.

Brad Hickee, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc., a présenté ce point de vue au Comité :

Bien qu'il soit difficile de quantifier la valeur de l'économie traditionnelle en termes monétaires, elle n'en offre pas moins des avantages tangibles en ce qui concerne la qualité de la vie, ainsi que la qualité des aliments, le patrimoine culturel et certaines retombées économiques¹⁹⁷.

L'Inuit Tapiriit Kanatami fait observer que, pour les Inuits des territoires nordiques, un meilleur accès à la nourriture du pays (traditionnelle) et la participation à l'économie traditionnelle deviennent d'une grande importance lorsqu'on considère que l'achat de nourriture représente – et de loin – la plus grande partie des dettes personnelles⁽¹⁹⁸⁾. Il s'ensuit que certains Inuits ne peuvent acheter les produits répondant aux besoins alimentaires de base. Dans ces cas, ce sont les liens forts avec la terre et l'accès à la nourriture du pays qui permettent aux familles d'obtenir des produits de première nécessité.

L'incidence du développement à grande échelle sur les économies traditionnelles cause aussi de l'inquiétude aux témoins. On nous a dit que le cours des activités traditionnelles était souvent perturbé par les grands projets de développement économique, notamment dans les secteurs minier et hydroélectrique. À cet égard, mentionnons entre autres les mégaprojets hydroélectriques maintenant bien connus des années 1960 et 1970 dans la région de la baie James du Québec, située en territoire traditionnel cri. La tension qu'implique, d'une part, la réalisation des tels projets – et les avantages susceptibles d'en découler aux chapitres de l'emploi et de l'économie – et, d'autre part, la préservation des économies traditionnelles peut être source de division et difficile à régler.

¹⁹⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Oliver Boulette, directeur exécutif, Fédération des Métis du Manitoba.

¹⁹⁶ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

¹⁹⁷ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Brad Hickee, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc.

¹⁹⁸ On estime que les ménages du Nunavik consacrent 44 p. 100 de l'ensemble de leur budget à l'achat de nourriture. Voir, par exemple, gouvernement du Québec, *Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté*, Consultation publique au Nunavik, 17 janvier 2002.

En 2002, les Cris du Nord du Québec se sont de nouveau trouvés face à ce dilemme lors de la signature de la Paix des Braves, ou Entente concernant une Nouvelle Relation. L'Entente a pour objet de mettre à la disposition de la nation crie les outils nécessaires pour faciliter son développement économique et communautaire et une « implication accrue des Cris dans les activités de développement économique sur le Territoire conventionné de la Baie-James ». En échange, les Cris du Nord du Québec donnent leur assentiment au détournement de la rivière Rupert, ouvrant la voie au projet hydroélectrique et à l'inondation subséquente des terres. De nombreux Cris, en particulier les chasseurs et les trappeurs, ont été réticents à accepter l'Entente concernant une Nouvelle Relation et continuent de protester activement contre le projet hydroélectrique. D'autres font cependant valoir que la chasse et la pêche ne pouvaient plus soutenir une population en pleine croissance et que le développement devenait nécessaire, en particulier pour les jeunes générations.

La conciliation des intérêts contradictoires de l'économie de marché et de l'économie traditionnelle ne sera pas une mince tâche. Si beaucoup sont d'accord – ne fût-ce que par fatalisme – avec Bill Namagoose, rédacteur en chef de *Eenou Eeyou Nation*, pour dire que les Cris emprunteront le sentier bien tracé de l'exclusion des débouchés économiques et sociaux s'ils ne tirent pas avantage des occasions de développement à grande échelle, on éprouve aussi, à n'en point douter, le sentiment d'une perte encore plus grande. Comme l'a indiqué Michael Anderson, le dédommagement prévu pourrait s'avérer insuffisant « pour contrer les effets néfastes des activités en question sur les économies traditionnelles et les revenus qui en découlent¹⁹⁹ ».

Néanmoins, la réalité est que la plupart des collectivités autochtones ne peuvent s'en remettre uniquement à l'économie traditionnelle pour soutenir leur population. Mais il serait trop simple de ramener le problème à un choix entre l'économie moderne et l'économie coutumière. À en juger par les témoignages entendus, l'enjeu fondamental pour les dirigeants, les collectivités et leurs membres, est de pouvoir s'exprimer sur la façon dont le développement se concrétise sur leurs terres, de profiter réellement de ses avantages et de le gérer de façon à en réduire l'incidence sur les activités traditionnelles. D'après Matthew Coon-Come, le véritable défi consiste à travailler avec l'industrie afin de réaliser un développement durable :

La difficulté à laquelle nous devons faire face survient lorsqu'il y a des coupes à blanc effectuées à l'aide de systèmes fortement mécanisés. Les activités minières commencent à se multiplier et les terres sont inondées. Le petit et le gros gibier fuient le territoire. Quand il n'y a pas de petit et de gros gibier, les gens quittent le territoire. Il faut pouvoir travailler avec l'industrie... Il s'agit de travailler en collaboration avec l'industrie de façon à assurer le maintien de ce mode de vie. Le problème a toujours été l'imposition de ces règlements à l'industrie. C'est bien d'avoir un règlement forestier qui dit qu'on ne peut rien couper dans un rayon de 100 mètres autour d'un lac quelconque parce qu'un habitat de castor s'y trouve, mais croyez-vous que l'entreprise forestière ou le gouvernement

¹⁹⁹ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

fédéral embauchera quelqu'un pour prendre des mesures et veiller à ce que les abatteuses n'entrent pas dans cette zone de 100 mètres et qu'une amende leur sera ensuite imposée si elles y entrent? C'est là une des difficultés si l'on veut protéger ce mode de vie. Nous voulons certainement permettre cela et c'était l'objet de la convention. Grâce à cette convention, la terre était toujours le plus important employeur et nous voulions permettre aux gens de garder ce mode de vie s'ils le désiraient. Il s'agissait d'avoir une relation avec l'industrie qui serait compatible avec ce mode de vie. Nous constatons maintenant que le développement empiète sur ce mode de vie²⁰⁰.

C'est aux collectivités qu'il reviendra de mettre en balance ces intérêts divergents. Il reste que les gouvernements ont un rôle important à jouer pour mettre à la disposition des peuples autochtones les mécanismes institutionnels leur permettant d'exercer un contrôle sur le rythme et la portée du développement dans leurs territoires traditionnels.

²⁰⁰ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Matthew Coon-Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris.

Dans le passé, les peuples autochtones ont été écartés afin de permettre l'établissement et l'activité de développement des Européens. Ils ont donc été coupés du courant principal de l'économie et incapables de développer la leur, avec pour résultat que s'est creusé un « écart économique » important entre eux et la population canadienne en général, écart qui continue d'exister.

Malgré les efforts considérables des gouvernements successifs pour améliorer les conditions économiques et sociales des peuples autochtones, la quasi-totalité des indicateurs économiques et sociaux montre que nombre d'entre eux ont un niveau de vie en deçà de celui du reste de la population canadienne. Les dirigeants autochtones nous ont indiqué que les taux de chômage élevés, les faibles revenus et la forte dépendance à l'égard des transferts fédéraux n'étaient plus viables. Rejetant le statu quo, les peuples autochtones souhaitent, réclament et attendent un changement.

Les démarches passées et actuelles visant l'amélioration du bien-être économique et social des peuples autochtones n'ont pas connu énormément de succès. Pour beaucoup, l'accent presque exclusif mis par le gouvernement fédéral sur les dépenses et les programmes sociaux est mal inspiré. De plus en plus, les Autochtones considèrent que le développement économique revêt une importance fondamentale dans la redéfinition de leurs conditions sociales et ils demandent qu'on y accorde une priorité beaucoup plus grande.

Afin de résoudre les problèmes sociaux existants, le Comité juge essentiel d'aider les collectivités autochtones à construire leurs économies et à tirer parti des débouchés économiques. Pour de nombreux peuples et collectivités, le développement économique est tout aussi essentiel au processus d'édification de la nation, à l'indépendance et à l'autonomie. Toutefois, les efforts fragmentaires des gouvernements et les investissements sporadiques dans le développement économique ne suffisent pas pour provoquer des changements significatifs. Le présent rapport vise à jeter un certain éclairage sur les approches susceptibles d'entraîner de tels changements. Nous avançons qu'une rectification du déséquilibre actuel des dépenses fédérales, consacrées dans une très large mesure aux programmes sociaux, s'impose. Pour que se concrétise intégralement la promesse du renouvellement économique, il s'avère crucial de consacrer des investissements importants, à long terme et stratégiques dans le développement économique autochtone – *à la fois dans les réserves et hors des réserves*.

Les collectivités autochtones, leurs membres et leurs entreprises sont déterminés à frayer la voie de l'autonomie économique. En dépit d'obstacles considérables, beaucoup y parviennent. Le développement économique est conçu de manière à respecter les valeurs, les usages et la culture communautaires. La préservation des traditions et de la culture s'effectue en accord avec le monde des affaires et l'économie moderne. Bien qu'elle ne soit pas toujours facile à matérialiser, cette trêve semble en voie d'engendrer des succès remarquables. Les Tlicho nous ont dit qu'ils se serviraient de leur prospérité économique pour demeurer toujours un peuple fort; ils entendent profiter de l'éducation et de l'économie non autochtones tout en conservant ce qui fait la force du peuple tlicho : sa culture et ses valeurs. De même, les Mohawks de Kahnawake ne lancent aucune initiative de développement économique sans avoir d'abord obtenu l'aval et l'appui de leur collectivité.

Les collectivités procèdent « comme elles l'entendent ». Et les perspectives sont très encourageantes. Par exemple, la Première nation de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, et la Première nation Squamish, à Vancouver, tirent parti de leur emplacement stratégique pour créer toute une gamme d'entreprises commerciales et de services immobiliers. D'autres, comme les Whitecap Dakota de la Saskatchewan, mettent sur pied des partenariats clés et des entreprises commerciales rentables, comme des parcours de golf et des centres de villégiature. D'autres encore, comme les Tlicho des Territoires du Nord-Ouest, s'associent aux projets de mise en valeur des ressources à grande échelle, par exemple l'exploitation du diamant, et négocient avec les grandes entreprises des ententes sur les retombées et sur les bénéfices.

Partout au pays, les collectivités autochtones, leurs membres et leurs entreprises sont en train de se tailler une place au sein de l'économie nationale et mondiale. Misant sur l'innovation, l'imagination et un esprit d'entreprise infatigable, les Autochtones travaillent non seulement au bien-être et à l'avenir économique de leurs collectivités, mais également à la prospérité nationale.

Ils sont prêts à faire davantage, et même mieux. Nous devons l'être aussi.

CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES DES AUTOCHTONES DU CANADA

En 2001, près d'un million de personnes se disaient autochtones (Indiens d'Amérique du Nord, Métis ou Inuits), ce qui représentait un peu plus de 3 % de la population canadienne (voir le tableau 1 ci-dessous)²⁰¹. La population autochtone est composée de 62 % d'Indiens d'Amérique du Nord, de 30 % de Métis et de 5 % d'Inuits, les 3 % restants étant constitués d'individus d'origine mixte.

Tableau 1 - Population appartenant à un groupe autochtone

	Population totale	Population autochtone	Indiens d'Amérique du Nord	Métis	Inuits	Population non autochtone
Canada	29 639 030	976 305	608 850	292 305	45 070	28 662 725
Terre-Neuve-et-Labrador	508 080	18 775	7 040	5 480	4 560	489 300
Île-du-Prince-Édouard	133 385	1 345	1 035	220	20	132 040
Nouvelle-Écosse	897 565	17 010	12 920	3 135	350	880 560
Nouveau-Brunswick	719 710	16 990	11 495	4 290	155	702 725
Québec	7 125 580	79 400	51 125	15 855	9 530	7 046 180
Ontario	11 285 545	188 315	131 560	48 340	1 375	11 097 235
Manitoba	1 103 700	150 045	90 340	56 800	340	953 655
Saskatchewan	963 155	130 185	83 745	43 695	235	832 960
Alberta	2 941 150	156 225	84 995	66 060	1 090	2 784 925
Colombie-Britannique	3 868 875	170 025	118 295	44 265	800	3 698 850
Yukon	28 520	6 540	5 600	535	140	21 975
Territoires du Nord-Ouest	37 100	18 730	10 615	3 580	3 910	18 370
Nunavut	26 665	22 720	95	55	22 560	3 945

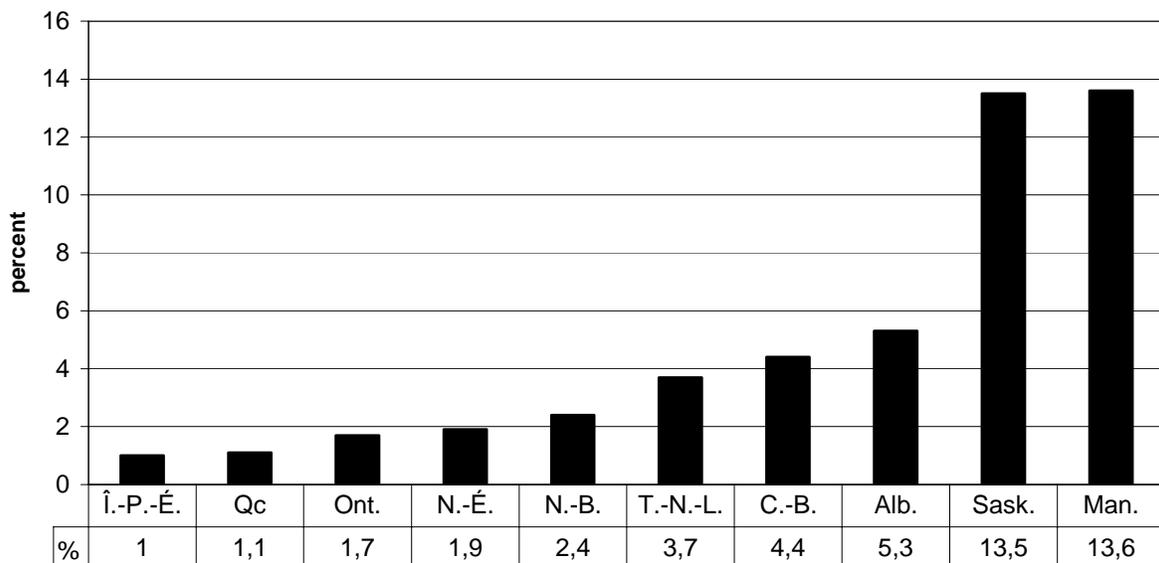
Source : Statistique Canada, Recensement de 2001.

La majorité des Autochtones (62 %) résident dans les provinces de l'Ouest; 19 % vivent en Ontario, 8 % au Québec, 6 % dans les provinces de l'Atlantique et 5 % dans le Nord. La figure 1 montre la population autochtone en *pourcentage* de la population totale de chaque province et territoire. La communauté autochtone du Manitoba et de la Saskatchewan et, dans une mesure moindre, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique constitue une importante présence politique. Ces provinces, notamment, ne peuvent se permettre, comme Michael Mendelson l'a donné à entendre, de laisser la communauté autochtone échouer sur le plan économique ou social. À son avis, il est irréaliste de penser qu'elle peut s'épanouir – surtout au Manitoba et en Saskatchewan – si une partie importante de ses membres est insuffisamment instruite et sans emploi; bien entendu, cela est deux ou trois fois plus vrai dans le cas des territoires²⁰².

²⁰¹ Statistique Canada, Recensement de 2001.

²⁰² Michael Mendelson, *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, juillet 2006, p. 2.

Figure 1
Population d'identité autochtone en pourcentage de la
population totale, par province et territoire, Recensement de 2001



En 2001, environ 60 % la population indienne inscrite vivait dans une réserve. Selon les projections démographiques, la population vivant à l'intérieur de réserves pourrait augmenter considérablement dans les années à venir si l'hypothèse à l'égard de la migration (arrivées nettes dans les réserves) se vérifie. D'après des données ministérielles : « La proportion d'Indiens inscrits habitant dans les réserves pourrait augmenter et passer d'environ 60 % en 2001 à 75 % en 2021. En revanche, la proportion d'Indiens inscrits habitant en dehors des réserves ainsi que les taux de croissance annuelle quinquennaux correspondants pourraient baisser pendant cette même période²⁰³. »

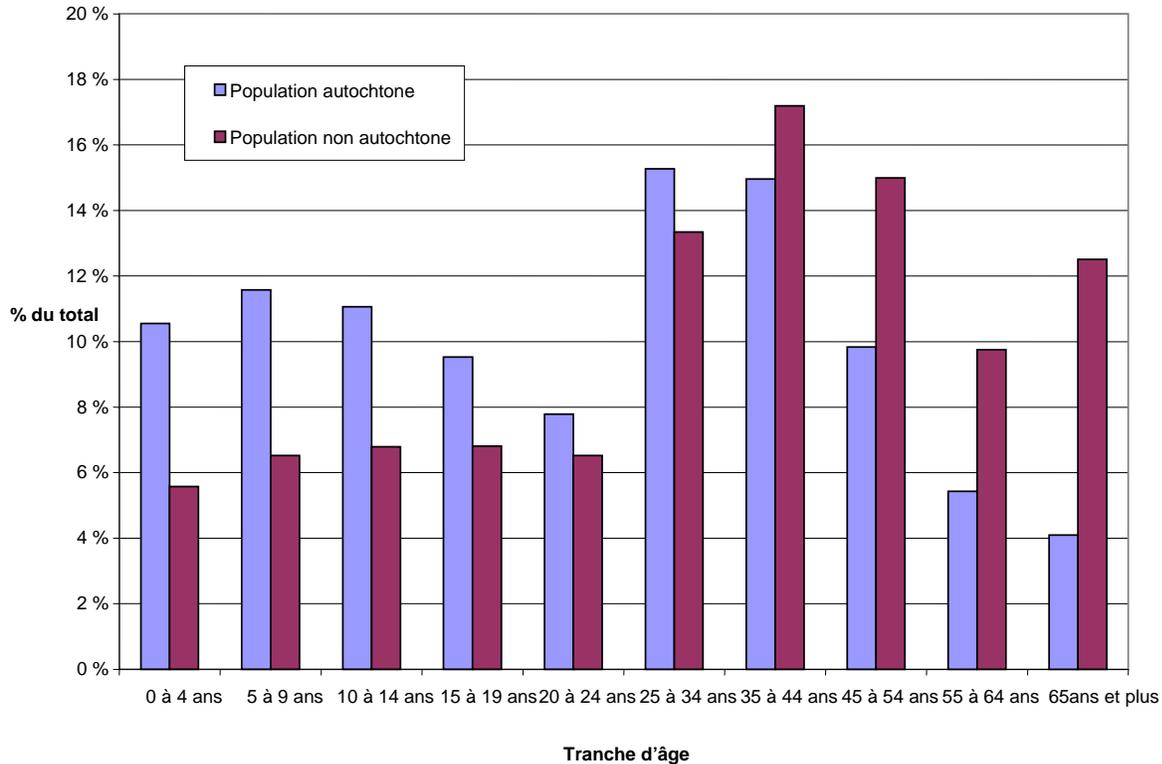
Selon Statistique Canada, près des trois quarts (72 %) des Autochtones (Premières nations, Métis et Inuits) vivent hors-réserve : 51 % dans des régions urbaines et 29 % dans des régions métropolitaines de recensement (RMR). Si l'on observe un faible déplacement de population des régions rurales vers les régions urbaines, aucun secteur de résidence ne présente une baisse de population en termes absolus. Les Métis vivent à 68 % dans les régions urbaines, Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary et Saskatoon comptant, ensemble, 29 % de ce groupe. Quatre des cinq collectivités qui affichent les plus fortes populations inuites (Iqaluit, Arviat, Rankin Inlet et Baker Lake) se trouvent au nord du 60° parallèle et au Nunavut (Kuujuuaq, au Québec, est situé juste au-dessous du 60° parallèle).

La population autochtone du Canada croît beaucoup plus rapidement que la population non autochtone. Entre 1996 et 2001, elle a progressé de 22 %, soit plus de cinq fois le taux d'accroissement démographique de la population canadienne durant la même période. Ainsi, la population autochtone est beaucoup plus jeune que la population non autochtone : l'âge médian y est d'environ 25 ans contre 38 ans chez les Canadiens non autochtones. En outre,

²⁰³ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Données ministérielles de base*, 2004.

un Autochtone sur trois a moins de 15 ans comparativement à une personne sur cinq dans la population non autochtone (voir la figure 2 ci-dessous).

Figure 2 - Distribution des populations autochtone et non autochtone par tranche d'âge



Source : Statistique Canada, Recensement de 2001.

Ces tendances ont des implications non négligeables sur le plan économique. Le nombre des Autochtones en âge de travailler (15-64 ans) a crû de 25 % entre 1996 et 2001, contre 4 % seulement du côté des non-Autochtones. En 2001, près des deux tiers des Autochtones étaient en âge de travailler, ce qui s'est soldé par une augmentation de 32 % de la population active autochtone comparativement à 7 % seulement dans le cas de la population active non autochtone. D'après des estimations de Statistique Canada, la proportion des Autochtones dans la population active devrait passer de 2,9 % en 2001 à 3,6 % en 2016, ce qui représente une augmentation de 24 %.

Entre 1996 et 2001, le nombre de personnes occupées a augmenté quatre fois plus rapidement chez les Autochtones que chez les non-Autochtones, ce qui a contribué à ramener le taux de chômage des Autochtones de 25 à 19 %. Le nombre de personnes occupées a progressé surtout parmi les Autochtones vivant hors-réserve²⁰⁴. Le tableau 2 contient des chiffres sur l'activité des Autochtones.

²⁰⁴ Statistique Canada, *L'emploi et le revenu en perspective*, « La population active autochtone de l'Ouest canadien », janvier 2007.

Tableau 2 – Principaux chiffres sur l'activité des Autochtones

Province ou territoire	Taux d'activité			Taux d'emploi			Taux de chômage		
	Autochtones		Non-Autochtones	Autochtones		Non-Autochtones	Autochtones		Non-Autochtones
	Hors-réserve	Dans les réserves		Hors-réserve	Dans les réserves		Hors-réserve	Dans les réserves	
	%								
Canada	64,1	51,4	66,1	54,2	37,7	61,8	15,4	26,6	6,5
Terre-Neuve-et-Labrador	58,2		56,4	40,0	44,0	45,2	31,4	42,6	19,8
Île-du-Prince-Édouard	63,5		68,3	49,3	45,3	60,0	22,3		12,1
Nouvelle-Écosse	64,4	51,9	60,9	54,1	37,0	55,1	16,0	28,6	9,7
Nouveau-Brunswick	64,6	53,7	62,5	50,2	33,0	55,4	22,2	38,5	11,3
Québec	60,0	52,9	63,8	50,9	40,8	59,0	15,1	23,0	7,6
Ontario	65,4	57,3	66,9	57,6	45,2	63,3	11,9	21,1	5,4
Manitoba	64,4	46,0	68,1	55,2	32,3	65,2	14,2	29,7	4,2
Saskatchewan	59,3	42,8	68,9	48,9	29,2	66,0	17,5	31,8	4,2
Alberta	68,6	45,5	73,1	60,6	33,5	70,0	11,6	26,4	4,3
Colombie-Britannique	63,5	57,6	64,9	51,4	41,6	60,1	19,1	27,7	7,4
Yukon	71,1	68,8	81,2	54,4	48,4	75,3	23,4	29,7	7,3
Territoires du Nord-Ouest	69,3	62,6	87,2	59,7	50,7	84,3	13,8	19,0	3,5
Nunavut	61,1	N/A	93,2	47,6	N/A	90,6	22,1	N/A	2,8
Sexe									
Hommes	70,4	55,8	72,4	58,5	38,0	67,6	16,9	31,8	6,7
Femmes	58,6	47,0	60,1	50,5	37,4	56,4	13,8	20,4	6,3

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001.

En dépit de l'amélioration des perspectives d'emploi des Autochtones, le taux de chômage de ce groupe en 2001 (19 %) représentait presque trois fois le taux correspondant chez les non-Autochtones (6,5 %). Les taux de chômage sont le plus élevés chez les Indiens d'Amérique du Nord et les Inuits (22 % chacun) et le plus bas chez les Métis (14 %, ce qui représente quand même deux fois le taux correspondant chez les non-Autochtones). Les chiffres montrent clairement que les Autochtones qui vivent dans une réserve, en particulier les hommes, risquent davantage d'être chômeurs que ceux qui vivent hors-réserve.

Selon des estimations de Statistique Canada, les Autochtones devront occuper 190 000 nouveaux emplois entre 2001 et 2016 pour combler l'écart avec les non-Autochtones sur le plan de l'activité et du chômage, ce qui dépendra de la croissance économique.

Si le taux d'activité des Autochtones augmente, l'écart entre les gains des Autochtones et ceux des non-Autochtones demeure important. Le tableau 3 confirme que les Autochtones occupés gagnent sensiblement moins en moyenne que les non-Autochtones, qu'ils travaillent à temps plein ou à temps partiel.

Tableau 3 – Principaux chiffres sur le revenu

	Total – Population autochtone et non autochtone	Total – Population autochtone	Indiens d'Amérique du Nord – Réponse unique	Métis – Réponse unique	Inuits – Réponse unique	Réponses autochtones multiples	Réponses autochtones non incluses ailleurs	Total – population non autochtone
Population totale de 15 ans et plus suivant le revenu d'emploi et l'activité	23 901 360	652 345	395 325	207 610	27 610	4 535	17 270	23 249 010
N'ont pas travaillé en 2000	7 459 415	239 730	162 660	59 750	8 995	1 705	6 620	7 219 680
Ont travaillé à temps plein	8 855 895	167 135	90 375	64 730	6 390	1 095	4 535	8 688 765
Revenu d'emploi moyen \$	43 298	33 416	32 176	34 778	36 152	35 750	34 016	43 486
Ont travaillé une partie de l'année ou à temps partiel	7 586 050	245 485	142 290	83 135	12 220	1 735	6 110	7 340 565
Revenu d'emploi moyen \$	19 207	13 795	12 837	15 386	12 866	13 796	15 997	19 383
Population de 15 ans et plus suivant la composition du revenu moyen en 2000 %	100	100	100	100	100	100	100	100
Revenus d'emploi %	77,1	75,1	72	79,8	76,5	73,6	73,1	77,1
Transferts du gouvernement %	11,6	20,8	24,3	15,7	20,3	19,9	19,4	11,5
Autre %	11,3	4,1	3,6	4,6	3,2	6,5	7,5	11,4
Revenu moyen \$	29 769	19 132	17 376	22 213	19 878	19 557	20 673	30 062
Revenu médian \$	22 120	13 525	12 263	16 342	13 699	13 573	14 535	22 431

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001

Les travailleurs indépendants autochtones aussi ont gagné moins en 2001 que leurs homologues non-autochtones (20 603 \$ contre 29 885 \$). En outre, compte tenu du fait que les jeunes Autochtones ont deux fois plus de chances de lancer leur propre entreprise que les jeunes non-Autochtones, la présence d'une population autochtone jeune qui croît rapidement aura des conséquences considérables sur le nombre de travailleurs indépendants et sur l'aide dont ils auront besoin.

L'écart sur le plan de l'emploi et du revenu qui persiste toujours entre Autochtones et non-Autochtones peut en partie s'expliquer par le fait que les niveaux de scolarité atteints par les Autochtones sont en moyenne bien inférieurs à ceux de l'ensemble de la population canadienne (voir le tableau 4, ci-dessous).

Tableau 4

	Total - Population autochtone et population non autochtone	Total de la population ayant une identité autochtone	Indien de l'Amérique du Nord - Réponse unique	Métis - Réponse unique	Inuit - Réponse unique	Réponses autochtones multiples	Réponses autochtones non comprises ailleurs	Total de la population non autochtone
Population totale de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint	23 901 360	652 350	395 325	207 615	27 610	4 535	17 265	23 249 010
Niveau inférieur au certificat d'études secondaires	31,3 %	48,0 %	50,6 %	42,1 %	57,7 %	44,2 %	45,2 %	30,8 %
Certificat d'études secondaires seulement	14,1 %	9,9 %	9,0 %	11,9 %	6,2 %	12,1 %	11,6 %	14,2 %
Formation postsecondaire partielle	10,8 %	12,6 %	12,7 %	12,4 %	12,8 %	10,4 %	11,1 %	10,8 %
Certificat ou diplôme d'une école de métiers	10,9 %	12,1 %	11,5 %	13,6 %	11,1 %	11,8 %	11,8 %	10,8 %
Certificat ou diplôme collégial	15,0 %	11,6 %	10,7 %	13,4 %	9,5 %	15,5 %	12,7 %	15,1 %
Certificat ou diplôme universitaire inférieur au baccalauréat	2,5 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	0,8 %	2,3 %	1,5 %	2,5 %
Grade universitaire	15,4 %	4,4 %	4,1 %	5,3 %	1,8 %	3,6 %	6,1 %	15,7 %

Source : Statistique Canada, Recensement 2001

Le fait qu'en 2001, environ 48 % des Canadiens d'origine autochtone n'avaient pas de diplôme d'études secondaires est troublant et constitue un énorme obstacle au développement économique. Fait plus troublant encore, le recensement de 2001 a révélé que 58 % des Canadiens autochtones de 20 à 24 ans vivant dans une réserve n'avaient pas terminé leurs études secondaires, par comparaison à 16 % pour l'ensemble de la population canadienne²⁰⁵. Ce n'est qu'en relevant le défi de l'éducation, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, que l'on réussira à assurer le développement économique et communautaire à long terme.

²⁰⁵ Michael Mendelson, *Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada*, Caledon Institute of Social Policy, octobre 2006.

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR PARTIE

PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMMENT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada intervienne immédiatement pour renforcer son engagement à faire du développement économique des Autochtones l'une de ses grandes priorités et que le financement de ce développement économique soit majoré de façon à représenter une proportion plus importante de l'affectation budgétaire fédérale.

Que le gouvernement du Canada assume un rôle de leadership afin d'établir, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, des fonds régionaux de développement économique des Autochtones, que ces fonds comprennent la création d'entreprises, l'éducation et la formation et qu'ils ciblent les personnes des Premières nations, les Inuits et les Métis.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, élabore une nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones qui respecte les différences régionales et identitaires et épouse une approche intégrée, intersectorielle à long terme au lieu de l'approche actuelle reposant sur des projets de courte durée.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, établisse un organisme autonome de développement économique indépendant des ministères et des organismes centraux pour offrir les programmes de développement économique des Autochtones et appliquer la nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones.

Mesure recommandée :

Qu'à titre de mesure provisoire, le gouvernement du Canada rétablisse immédiatement les montants dont avaient été amputés les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au titre de la participation au développement économique.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada réaffirme son engagement envers la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et, avec la collaboration des organisations autochtones, qu'il prenne immédiatement des mesures pour régler les problèmes liés à la Stratégie, notamment en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et les exigences de contenu.

PARTIE III

LOI SUR LES INDIENS – OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES RÉSERVES

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations compétentes des Premières nations, établisse immédiatement un processus en vue d'étudier les conséquences négatives de la *Loi sur les Indiens* pour le développement économique à l'intérieur des réserves et d'élaborer dans les meilleurs délais des solutions pour lever les restrictions de cette loi qui limitent ou empêchent le développement dans les réserves;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres Premières nations touchées, prenne les mesures voulues pour étendre le champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* à d'autres Premières nations et qu'il veille à ce que les Premières nations signataires aux fins de l'application de la *Loi* bénéficient d'un financement adéquat;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations intéressées des Premières nations, élabore un système national d'enregistrement des terres des Premières nations.

PARTIE IV

ASSURER L'ACCÈS AUX TERRES ET AUX RESSOURCES

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes et les collectivités autochtones, élabore et mette en œuvre un cadre national de consultation et d'accommodement pour les Autochtones compatible avec les décisions rendues par la Cour suprême du Canada et que ce cadre comporte des étapes visant à s'assurer que des ententes en matière de partage des recettes de l'exploitation des ressources sont négociées avec les groupes autochtones concernés dans les cas où des approbations fédérales sont sollicitées pour des projets de développement des ressources.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada élabore des programmes ciblés pour appuyer la capacité de gestion des terres et des ressources naturelles des collectivités autochtones, y compris la création éventuelle d'un organisme autochtone de gestion des terres et des ressources.

PARTIE V DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL (GOUVERNANCE)

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, prenne des mesures immédiates pour remédier au manque de subventions d'exploitation offertes actuellement aux Sociétés de financement des Autochtones.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, établisse une stratégie globale de développement économique des ressources naturelles pour les Autochtones comportant des arrangements institutionnels propres à soutenir l'augmentation des capacités des Autochtones et un plus grande participation de ceux-ci à une économie de ressources.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, voie à l'élaboration d'arrangements institutionnels propres à soutenir le développement économique des Autochtones, y compris une institution visant l'excellence et le renforcement des capacités.

PARTIE VI FORMATION ET ÉDUCATION

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada intervienne sans tarder pour renforcer les programmes d'apprentissage et les programmes de perfectionnement en lecture, écriture et calcul destinés aux Autochtones, ainsi que la participation à ces programmes, et qu'il prévoie des incitatifs fiscaux pour les entreprises qui offrent de tels programmes.

PARTIE VII EMPLACEMENT, TAILLE ET INFRASTRUCTURE

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration d'organismes provinciaux, territoriaux et autochtones, mette en œuvre un programme d'infrastructure à l'intention des Inuits et des Premières nations doté d'un budget suffisant et qui :

- **remédiera d'ici dix ans au manque d'infrastructure dans les collectivités inuites et celles des Premières nations;**
- **comportera un volet consacré aux infrastructures nécessaires au développement industriel et commercial.**

PARTIE VIII
PARTENARIATS AVEC L'INDUSTRIE

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada prenne l'initiative de faciliter l'établissement de partenariats entre les Autochtones et l'industrie, notamment par la voie d'encouragements fiscaux.

TÉMOINS ENTENDUS ET MÉMOIRES SOUMIS

38^e législature, 1^{re} session
(4 octobre 2004 - 29 novembre 2005)

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	MÉMOIRE
Aboriginal Multi-Media Society of Alberta	Bert Crowfoot, PDG, fondateur et éditeur	28 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
Aboriginal Tourism Association of British Columbia	Brenda Baptiste, présidente	25 octobre 2005, à Vancouver	
Affaires indiennes et du Nord Canada	Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socio-économiques	14 juin 2005	
	Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord		
	Keltie Voutier, conseiller principal en matière de politiques, Direction générale du pétrole et du gaz du Nord, Programme des affaires du Nord		
All Nations Trust Company	Ruth Williams, PDG	26 octobre 2005, à Kelowna	X
Arctic Co-operatives Limited	Bill Lyall, président du conseil	23 novembre 2005	
Assemblée des Chefs du Manitoba	Grand chef Dennis Whitebird	4 mai 2005	
	Louis Harper, adjoint spécial		

Assemblée des Premières nations	Chef Jason Goodstriker, chef régional	15 juin 2005	
	Judy Whiteduck, Directrice du développement économique		
	Dean Polchies, analyste de la recherche et des politiques		
Association nationale des agents du bâtiment des premières nations	Bud Jobin, coprésident	23 novembre 2005	X
	Keith Maracle, coprésident		
	John Kiedrowski, gérant de projet		
Association nationale des sociétés autochtones de financement	Robert Ballantyne, président du conseil	22 novembre 2005	
	Dan Brant, PDG		
Athabasca Tribal Council	Roy Vermillion, chef de la direction	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	X
À titre personnel	Jon Altman, directeur, Centre de recherche sur les politiques économiques des Autochtones, Université nationale d'Australie	8 décembre 2004	
	Bob Anderson, Professeur agrégé, faculté d'administration, University of Regina	7 décembre 2004	
	Stephen Cornell, codirecteur du Projet Harvard sur le développement des Indiens américains	1 ^{er} décembre 2004	
	Fred Wien, professeur, directeur du Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie	17 novembre 2004	
Bureau du vérificateur général du Canada	Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada	4 mai 2005	
	Jerome Berthelette, directeur principal		
	Jeff Greenberg, directeur principal		

Burns Lake Native Development Corporation	Emma Palmantier, vice-présidente, chef de la nation Lake Babine	24 octobre 2005, à Prince George	X
Brenco Media	Brenda Chambers, propriétaire	26 octobre 2005, à Kelowna	
Canadian Co-operative Association	Mary Nirlungayuk, membre du conseil	23 novembre 2005	
	Carol Hunter, directrice exécutive		
Carrier Sekani Tribal Council	Harry Pierre, chef tribal	24 octobre 2005, à Prince George	
Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan	Lou Hammond Ketilson, directrice	23 novembre 2005	
Cheam Indian Band	Douglas Sidney		X
Ch-ill-kway-uhk Forestry Limited Partnership	Roy Mussell, président	25 octobre 2005, à Vancouver	
Coastal First Nations	Art Sterritt, directeur exécutif	25 octobre 2005, à Vancouver	
Coastal First Nations of the Turning Point Initiative			X
Conseil Tribal des Dogrib du Traité 11	John B. Zoe, négociateur en chef	7 décembre 2004	
	Alexis Arrowmaker, aîné-conseiller		
	Harry Simpson, aîné-conseiller		
	Bertha Rabesca-Zoe, conseillère juridique		
	James Rabesca, interprète		
Cree Industries	John Olsen, président	25 octobre 2005, à Vancouver	
Douglas First Nations	Darryl Peters, chef	25 octobre 2005, à Vancouver	X
First Nations Fiscal Institutions Initiative	Clarence (Manny) Jules, porte-parole	24 novembre 2004	
First Nations Oil and Gas Pilot Project	Leonard Good Eagle, président	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	Harley Frank		
	Kirby Manyfingers		
Gitxsan Nation	Jim Angus, chef héréditaire, Wii Aliist	24 octobre 2005, à Prince George	

GTM Consulting	Jane Atkinson, présidente	25 octobre 2005, à Vancouver	
	Lynne Figgess, directrice générale		
Henry Bird Steinhauer Development Foundation Ltd.	Melvin Steinhauer, président	28 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	Arthur New, gestionnaire des affaires		
Huu-ay-aht First Nation	Robert Dennis, chef	25 octobre 2005, à Vancouver	
Indian Resource Council	Roy Fox, président	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	Kirk Purdy, vice- président exécutif, Overlord Financial inc.		
	Larry Kaida, adjoint exécutif du président		
Indian Taxation Advisory Board	Clarence (Manny) Jules, président	26 octobre 2005, à Kelowna	
Industrie Canada	Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada	10 mai 2005	
	Gerry Huebner, gestionnaire, Services au Programme Entreprise autochtone Canada		
	Kevin Freiheit, économiste principal de recherche		
Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations	Robert Louie, président, chef de la Première Nation Westbank	8 juin 2005	
	Bill Williams, chef de la Première nation Squamish		
	Barry Seymour, ancien chef de la Première nation Lheidli T'enneh		
Khowutzun Development Corporation	Brennan Gohn, directrice des communications	25 octobre 2005, à Vancouver	
Ktunaxa Nation Council	Sophie Pierre, chef de la bande indienne St. Mary's	26 octobre 2005, à Kelowna	X
Liliget Feast House	Dolly Watts, propriétaire	25 octobre 2005, à Vancouver	

Little Red River Cree Nation	Larry Hutchinson, agent principal d'administration	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	X
	Patrick Cleary, conseiller principal en recherche		
Métis Nation of Alberta	Karen Collins, ministre du développement économique	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	John Parkins, conseiller en matière de développement économique		
Métis Nation British Columbia	Keith Henry, directeur général	25 octobre 2005, à Vancouver	X
Métis Settlements General Council	Alden Armstrong, président	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
Nakoda-Wesley First Nation	Ron Stonier, agent de développement économique	28 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	Trent Fox, responsable de programme		
4 Nations (Gitksan House of Nii Kyap – Kwadacha First Nation – Takla First Nation – Tsay Keh Dene First Nation)			X
Nisga'a Lisims Government	Nelson Leeson, président	25 octobre 2005, à Vancouver	
	Arthur Mercer, coordonnateur de développement économique		
Nisga'a Nation			X
Northern Native Fishing Corporation	Harry Nyce, président	24 octobre 2005, à Prince George	X
	William Moore		
	William G. Starr, chef du Kispiox Band Council		
Northwest Tribal Treaty Nations	Justa Monk, président exécutif	24 octobre 2005, à Prince George	X
Okanagan Indian Band	Tim Isaac, conseiller	26 octobre 2005, à Kelowna	X

Okanagan Nation Alliance	Christina Rowland, agente de développement économique	26 octobre 2005, à Kelowna	
Osoyoos Indian Band	Clarence Louie, chef	26 octobre 2005, à Kelowna	X
Piikuni Utilities Corporation	William Big Bull, Energy Manager	28 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
Ralliement national des Métis	Audrey Poitras, vice-présidente	15 juin 2005	
	Valerie Nicholls, directrice des affaires intergouvernementales		
Ressources naturelles Canada	Jim Farrell, directeur général, Direction de la politiques, de l'économie et de l'industrie, Service canadien des forêts	8 juin 2005	
	Brian Wilson, directeur, Division des programmes, Direction des sciences et des programmes		
Siksika First Nation			X
Siksika Resource Developments Ltd.	Clement Doore, président et chef des opérations	28 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	Trent Blind, directeur financier		
Squamish First Nation	Harold G. Calla, conseiller principal	25 octobre 2005, à Vancouver	X
	Jason Calla, économiste		
Sunchild E-Learning Community	Harry Goodrunning, responsable de l'éducation, Sunchild First Nation	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	Nelson Daychief, président du conseil et directeur de l'éducation		
	Martin Sacher, directeur général et administrateur du programme		
Taku River Tlingit First Nation	John D. Ward	24 octobre 2005, à Prince George	X
	Kenneth Edzerza		

Thlowitsis First Nation	Thomas Smith, conseiller, agent de développement économique	24 octobre 2005, à Prince George	
Tourisme Autochtone Canada	Allan Luby, président	22 novembre 2005	
	Linda Webber, directrice exécutive intérimaire		
Treaty 7 Management Corporation	Edwina Stump, directrice générale	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
	Ryan Robb, agent de développement des entreprises		
Tsekani First Nation	Lucy Martin, conseillère hors-réserve	24 octobre 2005, à Prince George	
	Bob Inkpen, gestionnaire du développement économique		
Tsuu T'ina Nation	Lyle Dodginghorse, conseiller	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	X
	Peter K. Manywounds, consultant-projets spéciaux		
West Moberly First Nations	Roland Willson, chef	24 octobre 2005, à Prince George	X
Western Cree Tribal Council	Grand Chef Richard Kappo	27 octobre 2005, à Tsuu T'ina	
Westbank First Nation	Robert Louie, chef	26 octobre 2005, à Kelowna	X
	Mike De Guevara, conseiller		
4 Nations	Gordon Sebastian, directeur exécutif	24 octobre 2005, à Prince George	X

TÉMOINS ENTENDUS ET MÉMOIRES SOUMIS

39^e législature, 1^{re} session
(3 avril 2006 -...)

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	MÉMOIRE
Aboriginal Chamber of Commerce	Bonnie Sypulski, membre du conseil d'administration	27 septembre 2006, à Winnipeg	X
	Edward Kidd, directeur général		
Aboriginal Council of Winnipeg	Larry Wucherer, président	27 septembre 2006, à Winnipeg	
Assembly of Manitoba Chiefs	Ian Cramer, conseiller principal d'affaires	27 septembre 2006, à Winnipeg	X
Assemblée des Premières nations	Chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta	31 mai 2006	
	Judy Whiteduck, directrice du développement économique		
	Dean Polchies, analyste de la recherche et des politiques		
Association des produits forestiers du Canada	Avrim Lazar, président-directeur général	6 décembre 2006	
	Andrew de Vries, directeur, Biologie de la conservation		
Association nationale de foresterie autochtone	Lorraine A. Rekmans, directrice générale	31 mai 2006	
	Harry Bombay, directeur des initiatives stratégiques		

À titre personnel	Marianne Ironquill Meadmore	26 septembre 2006, à Saskatoon	
Conseil pour le développement des ressources humaines autochtones du Canada	Kelly Lendsay, président et chef des opérations	26 septembre 2006, à Saskatoon	
Donna Cona inc.	John Bernard, président et chef des opérations	7 juin 2006	
EnCana Corporation	Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones	6 décembre 2006	
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Guy Lonechild, chef intérimaire	26 septembre 2006, à Saskatoon	X
	Bob Kayseas, conseiller		
FedNor	Mary Ellen Ripley, gestionnaire intérimaire, Nord-Ouest de l'Ontario	28 septembre 2006, à Thunder Bay	
	Lesley Stefureak, conseillère en politiques sur les questions autochtones		
Grand Conseil des Cris	Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) et président du conseil du Bureau d'indemnité cri	28 novembre 2006	
	Matthew Coon Come, membre du conseil		
Inuit Tapiriit Kanatami	Mary Simon		X
Kitsaki Management Limited Partnership	Tammy Cook-Searson, chef de la bande indienne de Lac LaRonge		X

Lafond Insurance and Financial Services Ltd.	Lester D. Lafond, président	26 septembre 2006, à Saskatoon	
Manitoba Aboriginal and Northern Affairs	Joe Morrisseau, directeur exécutif	27 septembre 2006, à Winnipeg	X
Manitoba Hydro	Bob Monkman, directeur, Relations communautaires, Division des relations avec les Autochtones	27 septembre 2006, à Winnipeg	X
Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin	Grand chef Sydney Garrioch	27 septembre 2006, à Winnipeg	X
	Joe Guy Wood, coordinateur du développement économique		X
	Michael Anderson, directeur de la recherche		X
	Richard Hart, directeur général		
	Ashmede Asgarali, directeur des technologies de l'information		
Manitoba Metis Federation	Jack Park, président du Développement économique	27 septembre 2006, à Winnipeg	X
	Oliver Boulette, directeur général		
	Donald Roulette, conseiller exécutif en développement stratégique		
Meadow Lake Tribal Council	Helen Ben, chef	26 septembre 2006, à Saskatoon	X
Nishnawbe Aski Nation	Grand chef adjoint Terry Waboose	28 septembre 2006, à Thunder Bay	X

Northlands College	Bill McLaughlin, président-directeur principal		X
Nunavut Tunngavik inc.	Alastair Campbell, Conseiller principal en politiques	28 novembre 2006	X
	Brad Hickers, directeur intérimaire, développement des affaires économiques		
	Glenn Cousins, directeur général, Nunavut Economic Forum		
	Okalik Egeesiak, directrice, Développement social et économique, Inuit Tapiriit Kanatami		X
Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario	Charlie Lauer, sous- ministre adjoint	28 septembre 2006, à Thunder Bay	X
Ministère du développement du Nord et des mines de l'Ontario	Dave Laderoute, gérant de l'équipe de la région de Thunder Bay	28 septembre 2006, à Thunder Bay	X
Pic River First Nation	Byron LeClair, agent de développement économique	28 septembre 2006, à Thunder Bay	
Saskatchewan First Nations and Métis Relations	Richard Gladue, sous- ministre adjoint	26 septembre 2006, à Saskatoon	
Saskatchewan Indian Equity Foundation Board	Lucy Pelletier, présidente	26 septembre 2006, à Saskatoon	X
Saskatoon Tribal Council	Matthew Sherry, conseiller en développement économique	26 septembre 2006, à Saskatoon	X
	Wilma Isbister, directrice générale		

Sasknative Economic Development Corporation	Gregg Fofonoff, chef des opérations	26 septembre 2006, à Saskatoon	X
SIEF Investments inc.	Crystal McLeod, présidente du conseil	26 septembre 2006, à Saskatoon	X
Southeast Community Futures Development Corporation	Carol Johnston, directrice	27 septembre 2006, à Winnipeg	
Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd.	Robert Campbell, directeur, Expansion et relations publiques	27 septembre 2006, à Winnipeg	X
Tribal Wi Chi Way Win Capital Corporation	Crystal Laborero, chargée de projet	27 septembre 2006, à Winnipeg	
Wasaya Airways LP	Tom Morris, président et chef des opérations	28 septembre 2006, à Thunder Bay	X
Whitecap Dakota First Nation	Darcy Bear, chef	26 septembre 2006, à Saskatoon	
	Darrell Balkwill, directeur du développement économique		