CA.2.1994-40
C.2



Un partage garant d'autonomie

Commission royale
sur les peuples autochtones

CAI

DEC 17 1993



Un partage garant d'autonomie

Rapport de la Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources

Commission royale
sur les peuples autochtones

Assurer les services

Créer un climat de confiance : la prestation de services dans les collectivités autochtones 121
Corinne Mount Pleasant-Jetté

Conserver la richesse et les leviers de commande dans les collectivités autochtones éloignées 138
William Lyall

Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien

Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien 150
Peter George et Peter Kuhn

Les autochtones et l'équité en emploi 166
Renée Dupuis

Des institutions et des politiques pour un développement économique à long terme

Éducation, formation, emploi et développement économique 176
Del Anaquod

Vers une gestion stratégique d'économies autochtones autosuffisantes : une vision holistique 206
Richard-Marc Lacasse

Une brève tax(inomie) de la fiscalité et du développement économique des premières nations 220
André LeDressay

Initiatives individuelles et communautaires

Intertribal Forestry Association of British Columbia 257
Harold Derickson

ACR Mechanical Systems Ltd. 259
Albert C. Rock

Le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris 261
George Wapachee

Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates Inc. 263
Rodney Parenteau

Arctic Co-opeartives Limited 265
William Lyall

Syncrude Canada Limited 267
Jim Carbery

L'entrepreneuriat métis en milieu urbain 269
Laverne Poitras-Young

Kahnawake : l'apport d'une caisse populaire 270
Michael L. Rice

Batchewana Band Industries Ltd. 272
Harry Jones

Mot de la fin :
Bâtir une économie autochtone 279
Ron Jamieson

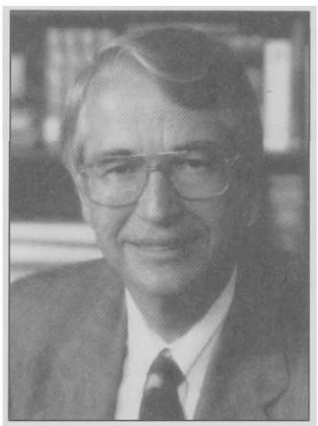
Résumé des délibérations

Première journée 287
Deuxième journée 316
Troisième journée 340

Annexes

Programme 357
Participants et observateurs 367

Membres de la Commission royale sur les peuples autochtones



René Dussault, j.c.a.
Coprésident



Georges Erasmus
Coprésident



Paul Chartrand
Commissaire



J. Peter Meekison
Commissaire



Viola Marie Robinson
Commissaire



Mary Sillett
Commissaire



Bertha Wilson
Commissaire

Préface

La Commission royale sur les peuples autochtones a décidé d'organiser une série de tables rondes nationales portant sur des thèmes choisis. Ces tables rondes réunissent des universitaires, des spécialistes, des chefs politiques et des dirigeants communautaires possédant, à l'égard des différents thèmes abordés, des connaissances et des compétences qui seront utiles à la Commission lors de l'élaboration de son rapport final.

Les tables rondes nationales se déroulent toutes de la même façon. Nous invitons des spécialistes ou des analystes chevronnés à présenter des mémoires sur une série de questions que nous avons l'intention de soumettre aux participants. (Les questions examinées cette fois-ci sont énoncées à la rubrique Objectifs et enjeux.) Au cours des exposés, des débats et des séances plénières, les participants ont l'occasion de faire valoir leurs opinions et de formuler des recommandations sur les questions étudiées. Un rapporteur rédige ensuite un compte rendu complet de la table ronde.

La publication de ces comptes rendus permet de tenir la population au courant des questions étudiées par les participants. Nous espérons qu'ils susciteront un débat plus large sur les diverses idées et questions abordées et qu'ils encourageront les Canadiens à participer aux audiences publiques ou à présenter des mémoires contenant d'autres opinions et recommandations.

Nous souhaitons exprimer notre reconnaissance aux auteurs des différents documents de réflexion qui sont intégrés au présent rapport. Ils ont accepté de se conformer à des délais très serrés de sorte que leurs documents puissent être envoyés d'avance aux participants. Nous exprimons aussi notre gratitude à M. Peter Douglas Elias, professeur agrégé et coordonnateur du programme BESS à la Faculté d'administration des affaires de l'Université de Lethbridge (Alberta), qui a bien voulu faire

fonction de rapporteur. Nous remercions enfin tous les participants de leur précieuse contribution.

Il est à espérer que ce rapport contribuera à élargir le dialogue et à amener des changements d'orientation positifs. Vous êtes invités à nous faire part de vos opinions et recommandations sur ces importantes questions en écrivant à l'adresse qui vous est fournie à la fin du livre et en participant aux audiences publiques qui se tiendront dans votre région.



René Dussault, j.c.a.
coprésident



Georges Erasmus
coprésident

Objectifs et enjeux

La Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources avait pour objet de stimuler le débat sur les défis auxquels les autochtones font face et de suggérer des moyens de vraiment relever ces défis. Le but était aussi de dégager des idées qui pourraient servir à la formulation des recommandations finales de la Commission.

Afin d'avoir un débat le plus fructueux possible, les participants avaient été choisis en fonction de leur connaissance du dossier et de leur expérience pratique dans les collectivités autochtones. On avait aussi cherché à équilibrer le nombre d'hommes et de femmes ainsi que les nations autochtones et les groupes d'âge représentés.

Le développement économique est un très vaste sujet. Pour focaliser le débat, cinq thèmes avaient été préétablis et assortis d'un certain nombre de questions. Des mémoires avaient été commandés sur chaque thème, et différents exemples de réussites en affaires ont été présentés. Voici quels étaient ces thèmes et questions.

I La terre et les ressources

- Quelles solutions originales s'offrent aux autochtones pour tirer le meilleur parti de leurs terres et ressources et asseoir leur économie?
- Est-il possible d'élargir les territoires et les ressources des collectivités autochtones tant en milieu urbain qu'en région rurale?
- Quelle est la situation particulière des Métis?
- Quelles tendances se dessinent dans les économies canadienne et mondiale, et quelles en seront les conséquences pour les économies autochtones?

II Renforcer les économies et les perspectives traditionnelles

- Qu'est-ce qui menace les modes traditionnels de subsistance et que faudrait-il faire pour renforcer, et non miner, l'économie traditionnelle, y compris pour faire valoir le rôle des hommes et des femmes?
- De quelle façon les croyances et les pratiques autochtones influent-elles sur le développement?
- Dans quelle mesure les ressources fauniques du Nord peuvent-elles suffire à assurer la subsistance des nombreux autochtones désireux de conserver leur mode de vie traditionnel?

III Assurer les services

- Dans quelle mesure est-il possible d'implanter, dans les collectivités autochtones ou à proximité, des entreprises de service appartenant à des autochtones et contrôlées par eux?
- Pourquoi le nombre d'autochtones dans le secteur des services professionnels et des services aux entreprises progresse-t-il si lentement, même lorsque ces services sont destinés à des autochtones?

IV Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien

- Quels sont les secteurs de la main-d'oeuvre autochtone qui sont particulièrement vulnérables aux pertes d'emplois par suite des tendances du marché du travail, de l'automatisation, de la concurrence, etc.?
- Quelle a été l'expérience professionnelle au cours des 20 dernières années des nombreux autochtones possédant un diplôme d'études postsecondaires?
- Quelle a été l'efficacité des programmes provinciaux et fédéraux de lutte contre la discrimination, de promotion sociale et d'équité professionnelle dans l'amélioration de la situation des autochtones?

V Mettre en place des institutions et des politiques pour le développement économique durable

- Quel est le lien entre le développement politique et le développement économique?
- Quels genres de structures politiques doit-on mettre en place pour stimuler le développement économique à long terme?
- Quels genres d'institutions financières faudrait-il pour assurer le développement économique des collectivités autochtones et satisfaire les besoins des autochtones vivant en milieu urbain?
- Comment restructurer le système d'éducation et de formation de manière à favoriser l'emploi et le développement économique parmi les différents groupes d'âge et chez les autochtones des deux sexes?
- Quelle est la situation actuelle quant au dégrèvement et à l'exonération fiscale des collectivités autochtones?

Mot de bienvenue du président

*Ron Jamieson**

Monsieur Knockwood, Messieurs les coprésidents, commissaires, animateurs, participants et observateurs, soyez les bienvenus à la Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources. Je suis très heureux d'être ici aujourd'hui et d'avoir l'honneur et le privilège de présider cette table ronde. Je suis content de pouvoir contribuer aux travaux historiques de la Commission royale et je me réjouis à l'idée de travailler avec vous tous. Ensemble, nous pouvons aider la Commission à mener à bien ses importants travaux.

Au cours des prochains jours, nous allons concentrer toute notre attention sur quelques thèmes importants relatifs au développement économique et à la prospérité des collectivités autochtones et de leurs membres. Cette table ronde est la quatrième de huit ou neuf grandes séances de réflexion de la Commission royale. Dans le cadre du processus de consultation publique de celle-ci, nous avons l'occasion d'apporter des changements réels et profonds à la situation économique des collectivités autochtones, qu'il s'agisse des agglomérations du Grand Nord, des établissements métis, des villages, des réserves ou des populations des grands centres urbains. C'est plus qu'une occasion, c'est une obligation qui nous échoit en tant qu'autochtones de protéger notre descendance.

Quand j'ai accepté la présidence de la table ronde et discuté de son déroulement avec les coordonnateurs, j'ai décidé de procéder comme si je présidais une réunion d'affaires. La Commission cherche des solutions aux problèmes de la pauvreté et du sous-développement dans les collectivités autochtones, où le taux de chômage se

* Vice-président, Affaires bancaires autochtones, Banque de Montréal.

situe souvent entre 80 et 90 %. Les problèmes sont connus; ce qu'il faut maintenant, ce sont des solutions. Ce n'est pas le moment de blâmer et de critiquer le gouvernement actuel, les gouvernements précédents ou la société canadienne en général. C'est le moment de faire preuve d'ingéniosité en trouvant des solutions qui promettront à nos jeunes des jours meilleurs, qui apporteront la fierté et la tranquillité d'esprit à nos aînés et qui mobiliseront l'énergie incroyable de nos femmes et de nos hommes qui sont à la fois aptes et disposés à contribuer à l'édification d'une société meilleure.

Faire de cette table ronde un succès : voilà notre défi collectif. Les organisateurs ont travaillé d'arrache-pied pour rendre notre participation aussi féconde que possible, et les commissaires n'attendent rien de moins que de la qualité. Vous avez été choisis à cause de votre talent. Alors serrons-nous les coudes et concentrons-nous sur l'avenir.

J'aimerais maintenant vous expliquer de quelle façon nous allons travailler ensemble au cours des deux jours et demi qui viennent.

Nous avons reçu 13 excellents documents de réflexion sur des sujets précis. Nous avons reçu aussi un programme comprenant une série de questions fondamentales qui constitueront le point de départ de nos discussions. Permettez-moi d'insister sur l'importance d'axer notre dialogue sur ces questions spécifiques. En tournée depuis maintenant un an et demi, la Commission a entendu plus de 1 400 intervenants, reçu des centaines de mémoires et entrepris un vaste programme de recherche. Ces questions fondamentales ont été retenues par la Commission parce qu'il est urgent d'y répondre. Nous ne nous entendrons pas sur toutes les réponses, et la Commission ne s'attend pas non plus à un tel consensus de notre part. Ce qui compte vraiment, c'est de proposer des solutions et de les expliquer à la lumière de notre expérience.

Vous avez été invités à participer à la table ronde, et non pas simplement à y assister. Deux jours et demi, cela ne laisse pas beaucoup de temps pour examiner toute la matière que nous avons à examiner, et les organisateurs tiennent à ce que tout le monde puisse présenter sa solution. Aussi le temps réservé au survol des documents de réflexion a-t-il été réduit au minimum. Dans le cas des discussions et des tables rondes, des animateurs nous aideront à concentrer notre attention sur les questions fondamentales.

Vous pourrez utiliser la langue officielle de votre choix : un service d'interprétation en anglais et en français est à votre disposition. La Commission préparera un résumé des délibérations à la fin de chaque journée pour le lendemain matin et, à la fin de la conférence, Peter Douglas Elias présentera son compte rendu. Dans les mois qui suivront la table ronde, la Commission publiera un rapport dont elle s'inspirera ensuite pour ses recommandations finales.

Je vous souhaite bonne chance. Puisse le Grand Esprit guider votre réflexion.

Compte rendu du rapporteur

*Peter Douglas Elias**

Le présent document est un résumé de ce qui a été dit à la Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources. Il est certain que si l'on devait tenir compte de chacune des idées et des notions qui ont été exprimées, on se retrouverait avec un programme extrêmement complexe; il y a cependant moyen de simplifier en se contentant de faire ressortir les principales recommandations. Mon exposé portera sur le fondement de ces recommandations, que j'énumère ici brièvement :

- Supprimer les inégalités entre les populations autochtones.
- Réconcilier le gouvernement du Canada avec l'idée d'étendre à l'ensemble des peuples autochtones le droit de propriété sur les terres et les ressources.
- Prévoir, dans le règlement des revendications autochtones relatives au territoire et aux ressources, des dispositions permettant de modifier les conditions de l'entente si les besoins d'une collectivité venaient à changer.
- Adopter des mesures sévères de protection de l'environnement qui permettront une utilisation durable à très long terme du territoire et des ressources.
- Reconnaître que les pratiques autochtones constituent des activités économiques.
- Reconnaître que les capacités des autochtones ont une faculté inhérente d'évolution et d'adaptation.
- Établir une politique ayant expressément pour but de promouvoir l'éducation.
- Donner aux établissements d'enseignement autochtones l'occasion de jouer un rôle de premier plan dans la prestation de services éducatifs aux peuples autochtones.

* Professeur agrégé, coordonnateur du programme BESS, Faculté d'administration, Université de Lethbridge.

- Offrir aux établissements d'enseignement autochtones la possibilité de conclure des ententes de collaboration avec les universités et les collèges et d'entreprendre avec eux des projets communs.
- Repenser les programmes d'études offerts aux jeunes autochtones dans les écoles locales afin de les mieux préparer aux métiers qui existent dans leurs collectivités ou qui ont rapport avec leur culture; revoir aussi les programmes des écoles canadiennes de manière à ce qu'ils tiennent compte davantage des obligations du Canada envers les peuples autochtones.
- Créer un établissement de recherche autochtone axé sur le développement.
- Instituer l'autonomie gouvernementale sous une forme qui permette de tenir compte autant que possible des circonstances historiques et culturelles de la collectivité tout en répondant à ses besoins économiques actuels.
- Mettre fin aux politiques gouvernementales qui rattachent l'autonomie gouvernementale à des territoires bien précis.
- Obliger les gouvernements autochtones à respecter les droits politiques et économiques de tous leurs ressortissants.
- Faire en sorte que les gouvernements autochtones soient traités sur le même pied que le gouvernement fédéral et non comme des gouvernements de rang inférieur.
- Clarifier les questions de compétence, de gestion et de contrôle de manière qu'il y ait le moins d'incertitudes possible quant au rôle de chacun en matière de développement.
- Créer un mécanisme neutre de règlement des différends pour les cas qui demeurent ambigus.
- Créer un climat favorable au développement.

C'est à titre de rapporteur que j'ai pris part à la Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources, qui a eu lieu à Ottawa du 27 au 29 avril 1993. Mon travail a consisté à résumer les conclusions à la fin des délibérations et à rédiger le présent compte rendu. De nombreux exposés présentés à l'invitation de la Commission royale me sont parvenus avant le début des travaux, et, au moment de quitter Ottawa, une autre pile assez volumineuse de documents était venue s'y ajouter. La première journée, je me suis consciencieusement appliqué à prendre des notes, mais, après avoir examiné le compte rendu d'Infolink, je me suis soucié davantage de noter mes impressions et mes commentaires. Pour rédiger mon compte rendu, j'ai été invité à tenir compte de mon expérience et de mes impressions personnelles, et c'est ce que j'ai fait.

La Commission royale voulait qu'on lui propose des orientations, mais il n'y a eu qu'assez peu de recommandations de principe officielles de présentées à la table ronde. Il est possible de résumer les observations des intervenants et d'en tirer des orientations, mais je ne crois pas qu'il soit nécessaire de leur donner des interprétations alambiquées. On trouve des définitions complexes du terme «orientation» dans les ouvrages érudits, mais la plupart des intervenants ont traité de leurs problèmes quotidiens et fait porter leurs recommandations sur les moyens de les régler. Il a surtout été question des initiatives qui ont donné de bons résultats. Une orientation est généralement définie comme une ligne de conduite adoptée parce qu'elle est avantageuse ou opportune. La plupart des recommandations étaient rationnelles et pratiques, et

beaucoup des exemples présentés ont révélé comment les intervenants se sont acquittés de la principale tâche que comporte l'élaboration d'une orientation, c'est-à-dire déterminer ce qui est avantageux et opportun. Voilà une tâche courante pour ceux qui s'occupent de gros enjeux sur le plan régional, national ou international; bien des intervenants ont expliqué comment ils ont réussi à concilier le «pratico-pratique» du milieu des affaires et les aspirations plus idéalistes de leurs collectivités. En fait, certaines des études de cas étaient si distinctives que je serais porté à conclure que la définition de ce qui est avantageux et opportun varie selon les cultures.

D'après les observations et les propos que j'ai entendus à la table ronde, les peuples autochtones continuent de préconiser une conception globale ou holistique du développement. Les stratégies unidimensionnelles ne cadrent guère avec une telle vision des choses, et, comme le développement économique et les ressources ne constituent qu'un aspect du mandat de la Commission royale, il est probable qu'elle attendra d'avoir fait la synthèse de tout ce qu'elle aura entendu pendant la durée de son mandat pour formuler ses recommandations de principe. Plutôt que de recenser ici des recommandations partielles, je tenterai d'énoncer de vastes principes qui aideront les commissaires à lier le développement économique et les ressources à l'ensemble de leurs conclusions.

À la fin de la table ronde, de nombreuses recommandations avaient été formulées. Certaines d'entre elles sont spécifiques et portent sur des problèmes précis auxquels font face certaines personnes ou collectivités. D'autres sont plus générales et impliquent de vastes changements systémiques, sans comporter de ligne de conduite précise. Entre ces deux extrêmes, il y a des recommandations destinées à régler des problèmes communs à certaines personnes ou collectivités. Mises ensemble, ces recommandations se divisent en quatre grandes catégories, correspondant chacune à un principe qui pourrait être utile dans l'élaboration des orientations. Lorsqu'elles sont présentées sous forme de vastes principes, ces grandes recommandations ne semblent rien apporter de neuf. Bien qu'il soit troublant de constater que les mêmes recommandations ont été faites à maintes et maintes reprises au cours des 25 dernières années, sans jamais avoir été suivies, force nous est d'admettre que la conception holistique du développement chez les peuples autochtones a évolué au cours des décennies. Les 13 documents de recherche et les divers autres mémoires rédigés pour la table ronde ont ajouté de la profondeur et de la substance au débat. Je crois cependant que c'est la diversité, les nuances et la subtilité des propos entendus à la table ronde qui sont le plus révélateur. C'est pourquoi, en rédigeant ce rapport, je me suis essentiellement fondé sur le compte rendu d'Infolink, auquel j'ai ajouté mes notes et les documents de recherche rédigés à la demande de la Commission**

** Dans la partie qui suit, je me reporte directement au compte rendu des délibérations d'Infolink. Celui-ci est plus accessible que mes propres notes écrites, et il devrait être facile pour le lecteur de déterminer si j'ai bien résumé la pensée des intervenants. J'ai présenté les notes en fin de chapitre comme suit :

Nom 27:6 - renvoi à la page 6 du compte rendu d'Infolink pour le 27 avril 1993.

Nom 28:12 - renvoi à la page 12 du compte rendu d'Infolink pour le 28 avril 1993.

Nom 29:2 - renvoi à la page 2 du compte rendu d'Infolink pour le 29 avril 1993.

Supprimer les inégalités entre les populations autochtones

Plusieurs intervenants ont traité des problèmes découlant des distinctions qui sont faites dans les textes réglementaires entre Indiens, Inuit et Métis, Indiens inscrits et non inscrits, Indiens soumis ou non soumis au régime d'un traité, et autochtones demeurant en milieu urbain, dans des réserves ou à l'extérieur des réserves. Ces distinctions pourraient pousser une personne non avertie à conclure que les Indiens, les Inuit et les Métis ne peuvent pas, et ne doivent pas non plus peut-être, tenter de régler ensemble leurs problèmes communs. En fait, la plupart des divergences entre les programmes des organisations politiques indiennes, inuit et métisses peuvent être liées à des différences imposées par les législateurs et les organismes de réglementation canadiens. Ces différences et leurs conséquences pratiques sont visibles dans plusieurs aspects importants du développement dans les collectivités autochtones.

La différence la plus évidente et la plus tangible entre les peuples autochtones est peut-être que tous n'ont pas également accès à une assise territoriale et à des ressources naturelles. Plusieurs intervenants ont affirmé que leur avenir économique dépendait dans une large mesure de l'accès qu'ils auraient au territoire et aux ressources, soit pour poursuivre leurs activités traditionnelles, soit à des fins d'exploitation industrielle. Del Anaquod, président d'Anaquod Traders International, affirme qu'il ne faut pas se laisser séduire par l'idée que la nouvelle économie autochtone doive absolument suivre la tendance nationale et internationale et s'engager dans la voie de la haute technologie et de l'information. Selon Anaquod, l'économie canadienne a toujours eu pour assise le territoire et les ressources; quant aux autochtones, ils ont toujours produit des ressources et vont conserver leurs rôles traditionnels[1]. Même si la nouvelle économie s'articule autour d'un certain nombre de secteurs de production, les peuples autochtones, qui n'ont pas de droits clairement reconnus sur un territoire et des ressources, seront défavorisés en matière économique et culturelle. Clem Chartier, de la Métis Society of Saskatchewan, a comparé la situation des Métis avec celle des Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest décrite par Roger Gruben; les Métis ne peuvent prendre des initiatives culturelles et économiques semblables à celles des Inuvialuit, qui ont la possession et le contrôle de leurs terres et de leurs ressources[2].

À l'heure actuelle, seuls les peuples autochtones qui occupent leur territoire traditionnel ont le droit de présenter des revendications globales. En principe, lorsqu'une revendication est réglée, le groupe touché peut reprendre possession et contrôle d'au moins une partie de son territoire. Les Métis, quant à eux (et bien des Indiens non inscrits ou vivant en milieu urbain), ont été expropriés de leurs terres il y a longtemps; aussi leurs revendications globales sont-elles automatiquement rejetées par les gouvernements canadiens. De nombreux intervenants, y compris des Indiens, des Métis, des Indiens non inscrits et des autochtones vivant en milieu urbain, souhaitent que les gouvernements canadiens cessent d'être hostiles à l'idée d'étendre à l'ensemble des autochtones le droit de propriété sur le territoire et les ressources[3]. Ils ont engagé les gouvernements à adopter un modèle de règlement qui permette de modifier les conditions des ententes si les besoins des collectivités, du point de vue

du territoire et des ressources, venaient à changer[4]. Plusieurs mécanismes originaux ont été proposés à cette fin, y compris l'octroi d'intérêts découlant de l'exploitation des ressources et que les collectivités autochtones pourraient utiliser pour percevoir des redevances, des rentes, des droits de permis et des impôts[5], ou l'accès à des ressources qui pourraient servir de garanties pour l'obtention de capitaux d'investissement[6].

Même si tous les autochtones obtiennent des droits sur un territoire et des ressources, ces droits ne leur apporteront rien s'ils n'ont pas toute la liberté voulue pour transformer ce territoire et ces ressources en actifs économiques. Les intervenants ont engagé les gouvernements à adopter des mesures sévères de protection de l'environnement qui permettront une utilisation durable à très long terme du territoire et des ressources[7]. Pour ces autochtones, il est particulièrement important que l'utilisation traditionnelle de leurs terres et de leurs ressources demeure un élément essentiel de la vie communautaire. À l'heure actuelle, les institutions et les gouvernements canadiens considèrent la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette comme des activités culturelles; à leurs yeux, ces activités ne sont donc admissibles à aucune aide financière ou protection légale véritables. Pour que le milieu naturel puisse continuer d'être utilisé d'une manière intelligente, qui corresponde aussi aux particularités de la culture autochtone, il faut que les activités autochtones traditionnelles d'utilisation des terres et des ressources soient considérées comme des activités économiques[8].

Chacun à sa façon, les intervenants ont expliqué comment l'opinion dominante nuisait aux intérêts et aux aspirations des autochtones. D'un point de vue très général, la distinction entre activité culturelle et activité économique rend bien fragiles les intérêts des autochtones lorsque les décideurs comparent les avantages de chacune. En Alberta, par exemple, ce genre de distinction arbitraire a amené les tribunaux à conclure que les avantages de l'exploitation forestière sont fondamentalement plus importants que ceux de la chasse, et l'irrigation des terres pour l'agriculture plus avantageuse que l'utilisation diversifiée des terres et de l'eau. Dorothy Grant, présidente de Feastwear, a parlé du cas particulier des sculpteurs de monuments de la côte ouest, dont l'activité est mise en péril par les sociétés d'exploitation forestière qui ont des droits de coupe sur les très gros arbres qui servent à sculpter les canots et les mâts totémiques[9]. Les définitions favorisant l'exploitation économique des ressources au détriment de leur exploitation culturelle menacent les moyens de subsistance des sculpteurs et la survie de leurs traditions artistiques, laquelle est impossible sans l'existence des matériaux nécessaires. Peter George, de l'Université McMaster, a affirmé que les gouvernements provinciaux ne consacrent pas un sou à la formation des jeunes qui voudraient se livrer à des activités économiques traditionnelles et faire ainsi contrepoids aux changements technologiques[10] Certains intervenants estiment que les gouvernements canadiens ne protègent pas les intérêts économiques des autochtones. Par exemple, Anne Noonan, Dorothy Grant et William Lyall ont déclaré qu'aucune valeur économique n'était accordée à la production intellectuelle des autochtones, qui peut donc être usurpée par les entreprises non autochtones[11]

Les intervenants ont donné des exemples de moyens qu'ils ont trouvés pour concilier leurs activités traditionnelles et les impératifs du marché, malgré des définitions arbitraires qui interdisent pour ainsi dire de considérer les activités traditionnelles comme des activités économiques capables de contribuer au développement. Rodney Parenteau, de Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates and Preserves, a décrit la manière dont son entreprise se sert du produit d'une activité traditionnelle, la cueillette, pour fabriquer des biens de consommation[12]. L'établissement achète des bleuets aux Cris du Nord. Les Cris cueillent et vendent des petits fruits des champs depuis maintenant plusieurs générations; on ne saurait donc dire que, dans leur cas, la mise en marché des bleuets est une activité purement culturelle. Michael Rice, directeur de la Caisse populaire de Kahnawake, a expliqué comment des Mohawks qui sont estimés dans la communauté peuvent répondre d'un emprunteur, prouvant ainsi qu'on peut appliquer les normes traditionnelles de réputation et de confiance dans le domaine concurrentiel des services financiers. Le chef George Wapachee, de la bande Nemiska, estime, par contre, que le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris de la baie James est un moyen institutionnalisé et intelligemment pensé pour convertir des activités traditionnelles en activités économiques. Si le programme semble avoir atteint le but d'assurer la pérennité des activités traditionnelles en tant qu'importants éléments de l'économie régionale, il faut comprendre que c'est grâce à la position constitutionnelle unique (à l'époque) des Cris de la baie James, énoncée dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Les Cris possèdent des terres, des capitaux et un droit de regard que bien d'autres groupes autochtones n'ont pas, et ils ont pu s'en servir pour intégrer leurs activités traditionnelles à l'économie régionale. Terry Fenge, du Comité canadien des ressources arctiques, souhaiterait que des programmes semblables soient mis en oeuvre partout dans le Nord[13], mais il faudrait en même temps, pour ce faire, de grands bouleversements institutionnels.

Enfin, les autochtones cherchent de nouvelles façons d'intégrer leurs activités traditionnelles aux économies locales; le tourisme, en particulier, apparaît comme un excellent moyen de mettre à profit les activités, connaissances et compétences traditionnelles pour exploiter les possibilités de la grande économie de marché[14]. Ce genre d'activité doit obtenir le même soutien que n'importe quel autre type d'activité économique. Jean-Yves Assiniwi, du Conseil national des autochtones du Canada, a bien résumé le débat en insistant sur le fait que ce n'est ni dans les techniques ni dans les marchés que se trouve le coeur de la tradition, mais bien dans les valeurs qui règlent toute activité. Il a fait observer qu'en tant qu'activité économique la sculpture inuit n'a qu'une quarantaine d'années, mais que c'est un art qui a toujours appartenu à la culture inuit. Les distinctions arbitraires sonnent le glas de bien des activités et nous «refusent le droit d'évoluer»[15].

Les conséquences de ces distinctions arbitraires touchent bien davantage que le territoire et les ressources. Ron Rivard, du Ralliement national des Métis, affirme, en effet, que l'on refuse systématiquement aux Métis l'accès aux fonds de développement mis à la disposition des autres groupes autochtones dans le cadre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones[16]. Rivard ainsi que Muriel Stanley-Venne, de l'Office national du film du Canada, ont aussi parlé

de problèmes semblables au sujet du programme «Les chemins de la réussite»[17]. Pat Baxter, d'EDCAW, a fait observer que les Métis, les autochtones hors réserve et les Indiens non inscrits n'ont pas accès aux fonds d'éducation offerts aux Indiens[18]. Gerald Morin, président du Ralliement national des Métis, et Ruth Williams, directrice générale de l'Interior Indian Friendship Society, sont d'accord pour dire que les Indiens des villes et les Métis sont exclus de nombreux programmes gouvernementaux[19]. Des iniquités commises par le passé ont grandement entravé le développement de certaines communautés autochtones; celles qui se commettent aujourd'hui risquent fortement, elles aussi, de contrarier les projets d'avenir de certains autochtones. Des intervenants ont suggéré que les autochtones mettent leurs ressources financières en commun pour constituer un ensemble critique de capitaux d'investissement[20]. Cependant, parce que les textes réglementaires établissent des distinctions très nettes entre les groupes autochtones, une telle initiative est impossible, et il est aussi difficile pour les Indiens de collaborer avec les Inuit et les Métis qu'avec l'entreprise privée : les intérêts et préoccupations de ces peuples étant considérés comme à tout jamais distincts, les institutions leur accordent un traitement distinct[21]. D'autres intervenants ont suggéré diverses stratégies fiscales pour promouvoir le développement, en plus de celles qui sont prévues dans la *Loi sur les Indiens*. Ainsi, Scott Smith, vice-président du Conseil canadien pour le commerce autochtone, a recommandé l'établissement de zones libres d'impôt dans les réserves[22], Harold Derickson, président de l'Intertribal Forestry Association of British Columbia, a proposé une taxe d'immigration[23], et Robin Wortman, directeur exécutif du Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones, a recommandé un programme de crédits d'impôt pour l'éducation et la formation à l'intention des entreprises qui font des affaires dans les collectivités autochtones[24]. Si d'importants changements ne sont pas en même temps apportés aux instruments qui établissent différentes classes d'autochtones, de tels scénarios seront probablement plus avantageux pour les Indiens que pour les Métis et peut-être même les Inuit. Quoi qu'il en soit, la décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Williams* semble avoir réduit les chances pour qu'une solution fiscale soit apportée aux problèmes de développement. Je crois que cette affaire offre un exemple typique de la mesquinerie du Canada, qui ne rate jamais une occasion de nuire aux autochtones.

Les autochtones sont une petite minorité au Canada et dans les économies nationale et internationale, et les intervenants ont reconnu que les distinctions imposées constituaient des obstacles de taille à la recherche collective de solutions communes à des problèmes communs. Il y a quelques années, Delia Opekokew s'est intéressée à ces obstacles et aux moyens d'en venir à bout[25], mais les autorités sont restées à peu près indifférentes et n'ont pas remué le petit doigt pour apporter les modifications essentielles à l'élimination des disparités entre groupes autochtones. Quelques jours avant la tenue de la table ronde, les chefs des bandes assujetties à des traités dans les provinces des Prairies se sont réunis à Calgary pour discuter de la possibilité de se séparer de l'Assemblée des premières nations afin de former une association d'Indiens visés par des traités. Le 19 avril, le Cabinet fédéral a refusé que l'ensemble des peuples autochtones du Canada se retrouvent sur un pied d'égalité pour traiter

avec le gouvernement fédéral[26]. Cette décision va à l'encontre du désir exprimé par les participants à la table ronde d'avoir un organisme unique chargé des affaires autochtones[27] De toute évidence, il sera très difficile pour les autochtones d'obtenir qu'on les traite tous également, mais Florence Gaucher, entrepreneure métisse de l'Alberta, a insisté sur le fait que les dirigeants allaient devoir intensifier leurs efforts en vue d'atteindre cet objectif[28].

Augmenter les possibilités de formation

Les participants à la table ronde ont été en général d'accord pour dire que le faible niveau d'instruction d'un nombre beaucoup trop élevé d'autochtones constituait un obstacle majeur au développement économique. L'élaboration d'une politique destinée à encourager les autochtones à poursuivre leurs études compte parmi les recommandations qui ont reçu le plus d'appuis[29]. Il n'y a pas si longtemps, l'application d'une telle recommandation aurait signifié avoir la possibilité de fréquenter un établissement d'enseignement canadien pour y acquérir la même formation que tous les autres étudiants canadiens. Aujourd'hui, les autochtones voient l'éducation et ses avantages dans une perspective beaucoup plus vaste, et ils estiment que les études supérieures ont un rôle à jouer tant dans leur développement politique et culturel que dans leur développement économique. Des intervenants ont dit qu'il faut entièrement réaménager le domaine de l'éducation afin d'offrir aux autochtones tout l'éventail des services éducatifs qu'ils demandent, depuis les «trois-clés» du savoir (lecture, écriture et calcul) jusqu'aux diverses applications des connaissances traditionnelles en matière de gestion.

Plusieurs intervenants ont affirmé que l'éducation doit être dirigée par des autochtones parce qu'on ne peut compter sur des non-autochtones pour créer les programmes les mieux adaptés aux besoins des autochtones ou, si l'on préfère voir les choses sous un éclairage plus positif, parce que ce sont les autochtones qui sont les mieux placés pour déterminer leurs propres besoins[30]. Ainsi, certains d'entre eux ont proposé des programmes inédits qui prépareraient les participants à être autosuffisants sur leur propre territoire et dans leurs propres collectivités. Harold Derickson a recommandé qu'on mette en valeur le potentiel des collectivités par une planification stratégique destinée à doter chacune d'elles des compétences correspondant à ses aspirations et besoins particuliers[31] Derickson songeait à des programmes intéressant plus particulièrement l'industrie forestière, mais d'autres sphères d'activité ont été mentionnées. Ainsi, Albert Diamond, George Wapachee, Chesley Andersen et Oscar Kistabish ont parlé de la nécessité de créer des programmes de formation qui seraient axés sur l'écotourisme, secteur de leur économie régionale qui est en pleine expansion. La formation doit aussi servir à améliorer le rendement de l'économie de subsistance traditionnelle, complément vital de l'écotourisme[32].

Il n'est pas nécessaire cependant que la mainmise soit absolue. Beaucoup d'intervenants ont admis que les établissements d'enseignement postsecondaire non autochtones possèdent des connaissances, des informations et des compétences fort précieuses. Ces établissements possèdent aussi la vaste infrastructure requise pour

offrir l'enseignement spécialisé qui s'impose dans les économies d'aujourd'hui. Ils sont en outre autorisés à conférer les titres professionnels exigés par les employeurs et les institutions autochtones et non autochtones. À plus long terme, certains autochtones entendent fournir des services éducatifs d'une qualité égale ou supérieure à ceux des établissements non autochtones lorsqu'ils exerceront leur autonomie gouvernementale dans la grande sphère du développement culturel. Ces établissements autochtones offriraient un choix judicieux de programmes dans lesquels seraient enseignées des connaissances typiquement autochtones et des connaissances universelles. Les intervenants ont suggéré des moyens pour que, d'ici là, les services d'éducation soient étendus rapidement et efficacement pour répondre à des besoins urgents de formation, notamment dans les domaines de la gestion[33], des sciences[34] et de la technologie[35]. Ils ont proposé plusieurs tactiques que pourraient employer les établissements autochtones pour conclure avec les universités et les collèges des ententes de collaboration et de projets communs qui leur permettraient d'avoir accès aux infrastructures, à l'expertise technique et aux titres des universités ou des collèges[36]. De leur côté, les établissements non autochtones obtiendraient un accès privilégié à un groupe d'apprenants qui grossirait rapidement, ainsi que la chance de voir leurs professeurs et chercheurs associés à un aspect de plus en plus important et dynamique de la culture tout à fait unique qui caractérise le Canada. Ils pourraient aussi recourir à des enseignants autochtones au service d'établissements d'enseignement locaux. Plusieurs intervenants ont souligné l'importance des modèles de réussite et de compétence pour l'ensemble du processus de développement; un cadre pédagogique structuré est parfait pour offrir ce genre de modèle[37].

Mon propre établissement, l'Université de Lethbridge, montre que ce genre de collaboration peut fonctionner. Notre faculté d'administration propose deux programmes spécialisés de formation en gestion aux personnes qui travaillent dans des domaines où dominent les intérêts des autochtones. Le programme BESS (Business Enterprises and Self-Governing Systems) délivre des diplômes et des certificats en gestion tandis que le CAMET (Centre for Aboriginal Management) donne des cours pratiques de courte durée adaptés aux besoins particuliers de groupes d'étudiants. Par le passé, les cours du programme BESS étaient offerts dans les murs de l'université et ceux du CAMET dans le milieu de vie ou le lieu de travail des participants, et il y avait peu de chevauchements entre les deux programmes. Plus récemment, des établissements autochtones nous ont demandé de créer des programmes sanctionnés par des crédits universitaires (cours à unité) et d'offrir des cours pratiques sur la résolution de problèmes et des cours portant sur l'histoire, la culture et le savoir locaux. Nous avons exaucé leurs voeux en instituant pour eux des cours à unité donnés par des enseignants qualifiés, des cours de résolution de problèmes offerts par des praticiens d'expérience et des cours à caractère culturel donnés par des membres de la communauté qui connaissent bien les sujets traités. La plupart des cours offerts à l'intérieur de ces programmes sont sanctionnés par des crédits universitaires, y compris certains cours donnés par des personnes de la communauté versées dans les sujets traités. Les personnes qui voudraient terminer leurs études universitaires peuvent utiliser ces crédits pour obtenir un diplôme ou un certificat à l'Université de Lethbridge ou dans toute autre université avec laquelle nous avons une entente de

transfert de crédits. Jusqu'à présent, des arrangements ont été conclus avec succès avec le Maskwachees College, à Hobbema, la bande de Peigan, dans le sud-ouest de l'Alberta, le conseil tribal des Gwich'in, dans les Territoires du Nord-Ouest, les établissements métis de l'Alberta, et le Nicola Valley Institute of Technology, en Colombie-Britannique. On envisage également des ententes semblables avec des établissements d'enseignement autochtones d'autres provinces et territoires.

Des arrangements semblables pourraient aussi être conclus avec le secteur privé. Jim Carbery du département des relations publiques de Syncrude a décrit les nombreuses possibilités de formation que son entreprise offre aux autochtones. C'est aux collectivités locales qu'il appartient de déterminer ce sur quoi portera l'arrangement, puisque c'est à elles qu'il revient également de faire les premiers pas pour la mise en application de la stratégie ou tactique commune. Les effectifs de la collectivité déterminent leurs besoins en matière de formation, et Syncrude y répond dans la mesure où cela reste dans ses cordes et dans les limites de ses capacités financières. Syncrude offre des programmes de sensibilisation à la culture autochtone à l'interne comme à l'externe, un programme de soutien des entreprises et de formation en gestion d'entreprise, une formation en dynamique de la vie, des programmes d'apprentissage pour les ouvriers qualifiés et des bourses d'études collégiales et universitaires[38].

Plusieurs intervenants ont parlé de la nécessité de repenser les programmes d'études offerts aux jeunes autochtones dans les écoles locales afin de les mieux préparer aux métiers qui existent dans leurs collectivités ou qui ont rapport avec leur culture et de revoir aussi les programmes des écoles canadiennes de manière à ce qu'ils tiennent compte davantage des obligations du Canada envers les peuples autochtones[39]. D'après certains d'entre eux, les programmes remaniés pourraient mettre en honneur les connaissances traditionnelles, qui ont généralement été négligées ou méprisées jusqu'ici par les établissements canadiens[40]. À cette fin, les intervenants ont recommandé la création d'un établissement de recherche qui consignerait les connaissances traditionnelles et les rendrait accessibles sous une forme propice au développement[41] En même temps que cet établissement s'occuperait de faire renouer les collectivités d'aujourd'hui avec le savoir traditionnel, il faudrait qu'un autre établissement évalue la qualité de la vie et les conséquences du changement dans les collectivités[42]. Un troisième devrait être chargé d'amasser des renseignements vitaux d'ordre commercial, financier ou administratif et de les acheminer directement aux usagers autochtones[43].

Ensuite, il faudrait que soit créé un établissement qui s'occuperait de faire circuler l'information dans les collectivités et parmi les gens, afin qu'ils cessent de travailler en vase clos, constamment aux prises avec des problèmes que d'autres autochtones ont peut-être déjà réglés[44]. Et il en faudrait un dernier pour aider les collectivités et les régions à créer des plans de développement stratégiques à long terme[45]. Lester Lafond, par exemple, a parlé du plan de mise en valeur des ressources humaines étalé sur 35 ans institué par le conseil de bande il y a des années et des retombées qu'on observe aujourd'hui sur le plan de la scolarisation; il y a, en effet, beaucoup plus de personnes instruites qu'autrefois[46]. Aucun intervenant n'a dit à quoi ressembleraient ces établissements, à son avis, et aucun n'a parlé non plus de ce qu'ils coûteraient, mais on peut supposer sans se tromper qu'ils nécessiteraient beaucoup

d'argent; ils représenteraient, en effet, un investissement de taille dans l'avenir des collectivités autochtones. Certains participants ont suggéré que les fonds consacrés à l'assurance-chômage, les autres transferts de fonds et les taxes perçues auprès des autochtones soient utilisés pour aider à en payer le coût[47]. Clem Chartier croit que les Inuvialuit ont eu raison d'investir dans l'éducation les fonds qu'ils ont obtenus par suite du règlement de leurs revendications pour que leurs membres puissent acquérir les connaissances et les aptitudes dont ils ont le plus besoin[48]; malheureusement, les groupes autochtones à qui l'on refuse le droit de présenter des revendications n'ont pas la même possibilité.

Instituer l'autonomie gouvernementale

Les participants ont tous été d'accord pour dire – et il n'y a aucune surprise sur ce point – que les autochtones, qu'ils soient Indiens, Inuit ou Métis, Indiens inscrits ou non inscrits, autochtones vivant à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, devraient tous obtenir la pleine autonomie gouvernementale. La Commission royale entendra sans doute beaucoup parler d'autonomie gouvernementale d'ici la fin de son mandat; d'ailleurs, les participants à la table ronde ont évité de bifurquer vers des questions plus générales entourant ce point précis. Ils s'en sont plutôt tenus aux rapports qui existent entre l'autonomie gouvernementale, le développement économique et les ressources.

Les intervenants à la table ronde soutiennent que les autochtones sont plus aptes à gouverner et à gérer les affaires locales à des fins de développement que n'importe quel palier de gouvernement non autochtone. L'autonomie gouvernementale doit aller bien au-delà des dispositions de la Loi sur les Indiens et de tous les autres instruments administratifs auxquels adhèrent les gouvernements non autochtones. En particulier, l'autonomie gouvernementale continuera d'échapper aux autochtones vivant en milieu urbain, aux Indiens non inscrits et aux Métis tant que les gouvernements canadiens tiendront à la rattacher à des territoires précis[49]. Les autochtones devront ultimement avoir la possibilité d'instituer des régimes de gouvernement capables de tenir compte dans la plus large mesure possible des circonstances historiques locales et culturelles et des besoins économiques actuels. Il importe que soient créés des gouvernements autochtones qui sauront respecter les droits politiques et économiques de tous leurs ressortissants[50]. Harold Derickson a suggéré que soient adoptés des règlements alignant les affaires politiques locales sur la *Charte canadienne des droits et libertés*[51]. Il faudra mettre en place des mécanismes obligeant les décideurs à rendre pleinement compte de leurs actions à leurs ressortissants[52]. Enfin, l'autonomie gouvernementale ne doit pas dépasser la capacité des gens de se gouverner; Sheila Cloutier est d'avis que les autochtones doivent acquérir les compétences voulues pour se gouverner afin que les institutions locales restent indépendantes des règlements imposés[53].

Pat Apikan, président d'Apikan Limited, a affirmé que les gouvernements canadiens doivent respecter leurs homologues autochtones et les traiter comme des égaux politiques, et non comme des gouvernements subalternes[54]. S'ils sont traités comme des pairs, les peuples autochtones pourront établir des alliances avec des partenaires

internationaux, sans être obligés de respecter des règlements qui servent les intérêts du Canada mais qui nuisent à ceux des autochtones[55]. Par exemple, Chesley Andersen, vice-président de l'Inuit Tapirisat du Canada, a déclaré que les Inuit de l'Arctique canadien souhaiteraient participer à la création d'une économie circumpolaire qui rassemblerait les peuples autochtones du Canada, de l'Alaska, de la Scandinavie et de l'ancienne URSS[56]. Andersen est d'avis que, d'ici à ce que les peuples autochtones soient habilités à traiter d'affaires internationales, il faudra clarifier les sphères de compétence, de gestion et de contrôle de manière qu'il y ait le moins d'incertitudes possibles quant au rôle de chacun en matière de développement[57]. Il n'y a pas de doute que les incertitudes demeureront tant que les gouvernements ne seront pas parvenus à de nouveaux accommodements, et, pour trancher les cas litigieux, Pat Apikan et Anne Noonan ont vivement recommandé la création d'un mécanisme neutre de règlement des différends[58].

L'autonomie gouvernementale permettrait aux collectivités autochtones de décider elles-mêmes des moyens pour favoriser le développement[59]. Plusieurs intervenants ont parlé de la nécessité de créer des institutions financières autochtones qui seraient gérées de manière qu'elles puissent répondre aux besoins particuliers de l'entreprise privée dans les collectivités autochtones[60]. Même si d'après l'expérience d'une poignée d'intervenants, de telles institutions financières ne satisfont pas toujours aux besoins des entrepreneurs, surtout des femmes[61], elles sont mieux disposées envers ces derniers que les institutions financières ordinaires. Les activités autochtones traditionnelles ne sont pas toutes liées au territoire et aux ressources, mais il est important de reconnaître que ces activités, au même titre que l'exploitation des ressources, contribuent pour beaucoup aux économies locales et régionales et qu'elles doivent elles aussi bénéficier de services financiers. Les participants métis, par exemple, ont attiré l'attention des commissaires sur le fait que les Métis sont traditionnellement des entrepreneurs[62]. Il s'agit souvent, dans leur cas, d'entreprises artisanales ou de micro-entreprises, et c'est pourquoi elles sont souvent oubliées par les programmes d'aide à l'entreprise. Pour que ces activités deviennent de véritables composantes des économies locales, il faudra mettre en place des mécanismes d'appui à leur intention, y compris des réseaux de crédit et des programmes d'aide domestique pour les femmes, qui sont le plus souvent à la tête des micro-entreprises[63]. Les coopératives et coopératives de crédit ont été désignées comme des exemples d'instruments qui pourraient permettre aux autochtones d'avoir directement accès à des services financiers tout à fait adaptés aux besoins des collectivités[64]. En fait, les collectivités inuit sont si convaincues des avantages des coopératives de crédit que, le 30 avril, les coopératives de l'Arctique ont décidé de ne plus faire affaire avec les banques et de créer elles-mêmes leurs propres coopératives de crédit[65]. D'autres participants estiment que des régions et des ressources entières pourraient être administrées en cogestion, solution qui serait profitable à toutes les collectivités comme à chacun de leurs membres. La méthode de cogestion est particulièrement avantageuse lorsque les stratégies de gestion sont fondées sur des intérêts tant autochtones que non autochtones, et, selon la perspective du gestionnaire autochtone, la méthode a encore plus de chances de réussir si l'on a obtenu l'autonomie gouvernementale[66]. Pour tout le monde, il est absolument essentiel que la politique et les affaires soient

le plus possible séparées[67]. Le gouvernement doit se limiter à encourager et à promouvoir le développement économique, un point c'est tout[68]. Cet objectif n'est pas énoncé dans la *Loi sur les Indiens*, mais il doit constituer un des principes fondamentaux de l'autonomie gouvernementale.

Créer un climat favorable au développement

Tous les intervenants ont dit expressément que le développement des collectivités autochtones exigera de grands changements, qui ne doivent pas viser seulement la procédure. Le règlement des revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale et l'aide à l'éducation ne suffiront pas s'il ne règne pas un climat susceptible d'apporter des changements bénéfiques dans l'activité journalière des entreprises et la vie des gens. J'ai l'impression qu'instaurer un tel climat ne sera pas une tâche facile ni pour la Commission ni pour les Canadiens en général; les collectivités, le gouvernement et l'industrie devront tous se départir de leurs vieilles rancoeurs.

Selon les participants, les coentreprises, les ententes de collaboration et la cogestion seraient de bons moyens de promouvoir le développement dans les collectivités autochtones, à condition, toutefois, que le climat économique ne soit pas corrompu par les illusions, les préjugés et la méfiance. Ce qu'il faut créer, c'est une atmosphère de confiance mutuelle et de sagesse[69]. De même, les entreprises et les programmes ne pourront prospérer si eux-mêmes et les autochtones qui les dirigent sont considérés comme des ennemis qui se seraient immiscés dans la place plutôt que comme des alliés qui auraient épousé les intérêts de la communauté[70]. Tous ceux qui apportent leur contribution au développement – le gouvernement autochtone, le gouvernement fédéral, l'entreprise privée et les membres de la collectivité – doivent apprendre à mieux se connaître les uns les autres[71]. Les participants ont suggéré que les organismes autochtones agissent à titre de conciliateurs, d'intermédiaires, de conseillers et d'organes de suivi pour faire en sorte que s'établissent des relations fructueuses entre les intérêts autochtones et non autochtones et que de telles relations donnent les résultats voulus[72].

Conclusion

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le travail de développement économique dans les régions éloignées, y compris la plupart des collectivités autochtones au Canada, a été régi par trois écoles de pensée bien connues, que Huskey et Morehouse ont brièvement décrites; la première est l'école de la «modernisation», la deuxième celle de la «dépendance» et la troisième celle de l'«interdépendance».

> Le développement, comme moyen de surmonter les obstacles, est associé à l'école de la modernisation dans la documentation qui porte sur le sujet. Cette école, qui a vu le jour au cours des années 50, considérait la modernisation des pays du tiers monde comme un «processus lent, graduel, irréversible et progressiste qui va dans le sens du modèle américain» (So, 1990). La modernité dans ce

modèle est liée aux obstacles, particulièrement ceux des traditions autochtones, qu'elle vise à surmonter.

Une façon bien différente de voir le développement est proposée par l'école de la dépendance, qui apparaît au cours des années 60 et qui représente, en partie, une riposte aux échecs subis par les théoriciens et les praticiens de l'école de la modernisation. Cette école «conceptualise les liens entre l'Occident et le tiers monde comme une série de relations économiques de dépendance, imposées par l'extérieur et ayant l'exploitation pour but, qui sont incompatibles avec le développement» (*ibid.*). Selon les théoriciens de la dépendance, le développement dirigé par les capitalistes de l'Occident conduit inévitablement au «sous-développement» systématique des régions du tiers monde.

L'école de la modernisation insiste sur la nécessité de surmonter les obstacles *internes* au développement. Ces obstacles sont liés au traditionnalisme et à l'isolement [...] Par contre, l'école de la dépendance et sa théorie du «système mondial» mettent l'accent sur les forces *externes* du capitalisme. Selon les adeptes de cette école, ces forces visent à supprimer les peuples autochtones, à détruire leurs traditions et à les exproprier de leurs biens.

Une troisième perspective moins précise est apparue dans les années 70 et 80. Elle a été appelée «école de l'interdépendance». Cette école trouve le juste milieu entre les écoles de la modernisation et de la dépendance en soulignant l'existence de relations interdépendantes complexes entre facteurs internes et facteurs externes. Elle insiste sur l'utilisation d'un pouvoir politique compensateur pour modeler les relations économiques. La domination essentielle des économies périphériques du tiers monde par les capitalistes n'est pas considérée comme allant de soi.

Les écoles de la modernisation et de la dépendance sont en train de converger, quoique ni l'une ni l'autre n'ait perdu son orientation particulière. Les deux estiment de plus en plus important que l'on s'intéresse à des «cas concrets qui plongent leurs racines dans l'histoire» et que l'on insiste sur une «analyse multi-institutionnelle» qui mettrait l'accent sur les interactions complexes de «la famille, de la religion, des groupes ethniques, des classes, du système interétatique et de l'économie mondiale» dans les pays du tiers monde (*ibid.*). D'après les recherches actuelles, on ignore encore si le développement est quelque chose de bon ou de mauvais pour les peuples autochtones, la réponse étant censée dépendre davantage des résultats que des hypothèses théoriques de l'analyse»[73].

De nombreux autochtones auraient récemment opté pour des modèles de développement qui sont des variantes de l'école de l'interdépendance. Selon Huskey et

Lee, il s'agit là d'une tendance générale dans les régions isolées. Les peuples autochtones du monde entier voient le développement comme un processus où les facteurs tant internes qu'externes devront changer et où il faudra un pouvoir politique (et juridique) suffisamment grand pour que les autochtones eux-mêmes puissent provoquer les changements externes et gérer les changements internes. Je crois que les mémoires de Newhouse et de Brascoupé font très bien ressortir les principes fondamentaux du développement interdépendant et que les études de cas offertes par Rock, Parenteau, Derickson, Lyall, Jones, Poitras-Young et Rice montrent bien l'application pratique de ces principes. Ces personnes et d'autres intervenants croient que le développement procède du rapprochement des intérêts et des façons de faire des autochtones et de ceux des Canadiens[74]. Chaque intervenant a expliqué comment il alliait son besoin de réussir sur la scène régionale, nationale et internationale avec l'obligation de remplir ses devoirs et ses engagements en tant qu'autochtone et membre de la collectivité. Tous cependant n'étaient pas aussi enthousiastes à cet égard[75].

Les autochtones qui s'efforcent de conserver un style de vie aussi proche que possible de la tradition n'admettent qu'à contrecoeur la nécessité de ce rapprochement des intérêts autochtones et des intérêts canadiens[76]. En 1991, la bande de Penticton a proposé un modèle de développement qui exclut presque toute possibilité de rapprochement[77]. La bande dissidente Mokh-e-saun Blood d'Alberta pourrait prendre une position semblable à l'égard du développement. Ajoutons à ceux-là les nombreux autochtones qui rejettent le capitalisme sous toutes ses formes. Par exemple, deux ou trois générations de Métis du centre-nord de la Saskatchewan ont une réputation de radicaux; donc, à moins qu'ils n'aient changé d'avis récemment, ils ne participeront pas de plein gré au capitalisme.

Certains intervenants ont proposé des programmes de développement d'une portée beaucoup plus limitée. George Bacon, président du Régime des bénéfices autochtones, insiste pour qu'on adopte une politique de développement économique à long terme qui serait fondée sur l'entrepreneuriat et l'initiative individuelle. Il a déclaré que les affaires peuvent «déspiritualiser» une personne, mais que les autochtones devront faire les ajustements culturels qui s'imposent. À l'autre extrême se trouvent des porte-parole métis qui estiment que le développement doit commencer par l'aspect politique[78]. Jane Gottfriedson voudrait qu'il commence par une guérison collective et individuelle[79], et Florence Gaucher qu'il soit axé surtout sur les enfants et la jeunesse[80]. Mary Jamieson est d'avis que l'inuktitut devait être la langue des affaires[81] et Sheila Cloutier voudrait qu'on insiste sur les langues et sur la renaissance de l'esprit traditionnel[82] Il se peut que ces différences soient plus apparentes que réelles étant donné qu'il est fort possible d'adopter une approche globale qui mettrait en relief tel ou tel aspect du développement politique, culturel ou économique. Par exemple, Harley Frank, chef des Gens-du-Sang, dans le sud-ouest de l'Alberta, a déclaré que les initiatives destinées à stabiliser la situation culturelle de sa communauté ont bien plus d'importance que le développement économique. Une fois la stabilité culturelle retrouvée et les problèmes sociaux réglés, le chef Frank conduirait sa communauté vers la stabilité politique, et c'est alors seulement qu'il s'attaquerait aux problèmes économiques.

Enfin, certains groupes d'autochtones n'étaient pas représentés en nombres suffisants à la table ronde, les femmes notamment, comme l'a signalé Muriel Stanley-Venne. M^me^ Venne, Mary Jamieson, Sharon McIvor, Winnie Giesbrecht et d'autres ont tenté de soulever des questions intéressant les femmes, mais il semble que les participants se soient davantage intéressés aux taxes et aux impôts. Les personnes qui vivent dans les régions les plus isolées n'ont guère pu elles non plus faire valoir leurs points de vue parce qu'elles n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes capacités que celles qui vivent dans les communautés urbaines et rurales. C'est seulement lorsque le chef George Wapachee a décrit le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris de la baie James qu'il a pu être question du rôle de la production artisanale et de subsistance. D'après les études les plus récentes, la production artisanale constitue un élément essentiel des économies nordiques, et plusieurs intervenants ont affirmé que ce genre de production devait être considérée comme une activité économique véritable et non comme une activité sociale ou, pis encore, comme un vestige culturel. Les conséquences du point de vue ainsi exprimé vont bien au-delà de ce que j'ai entendu à la table ronde. Les producteurs artisans s'intéressent à la politique de gestion des terres et de l'environnement, au rôle de la production de biens et à la légitimation des connaissances locales et ne s'intéressent qu'indirectement à l'accumulation de capitaux et au rendement des investissements. Je suppose que les membres de la Commission qui représentent les habitants du Nord et les femmes accorderont à ces questions l'attention qu'elles méritent.

À la fin, la plupart des intervenants ont affirmé être convaincus que le développement doit tenir compte de l'histoire, de la culture et des circonstances locales et que les stratégies de développement doivent être parfaitement adaptées aux capacités et aux besoins locaux. Il pourrait néanmoins y avoir des controverses et même des conflits lorsque viendra le moment d'affecter des ressources restreintes à la mise en oeuvre d'une politique de développement particulière, à moins que celle-ci ne soit assez souple et de portée suffisamment générale pour englober toute la gamme des aspirations autochtones. Les collectivités autochtones sont déjà aux prises avec des divergences de vues au sujet du développement. Ainsi, le 13 mai, le barrage routier destiné à empêcher l'exploitation de la forêt dans le nord-ouest de la Saskatchewan sera en place depuis déjà un an; les bandes auxquelles beaucoup des manifestants appartiennent participent pourtant comme coentrepreneurs aux activités industrielles faisant l'objet des protestations. Étant donné les exigences du développement global, ou holistique, je crois qu'il sera très difficile d'obtenir les ressources nécessaires pour s'engager sérieusement dans la voie du développement alors que nous sommes en pleine période de restrictions.

Notes

1. Anaquod 29:10
2. Chartier 27:2
3. Swain 27:9,11; Noonan 27:10; Williams 27:12; Diamond 27:12; Andersen 27:11; Morin 29:7
4. Diamond 27:12
5. Noonan 27:8; Andersen 27:9; Swain 27:9; Lafond 27:10; Apikan 27:10; Fenge 27:21
6. Anderson 27:10; Allen 27:10; Forster 27:10; Lafond 27:11
7. Chartier 27:2; Andersen 27:8; Assiniwi 27:11
8. Brascoupé 27:15,16; George 27:19,22; Fenge 27:21; Roberts 27:21; Ross 29:3; Morin 29:7; Rivard 29:8
9. Grant 27:19
10. George 27:20
11. Noonan 27:23; Grant 27:23; Lyall 27:23
12. Parenteau 27:2
13. Fenge 27:21
14. Diamond 27:9; Arès 27:21; Augustine 27:21; Kistabish 27:22
15. Assiniwi 27:22
16. Rivard 28:10
17. Rivard 28:21; Venne 28:20
18. Baxter 28:19
19. Morin 29:7; Ruth Williams 27:12
20. Chartier 27:4; Smith 28:6
21. Smith 28:6; Forth 28:6
22. Smith 28:9
23. Derickson 27:4
24. Wortman 29:10
25. Opekokew 1987
26. Windspeaker, 26 avril 1993, page 2
27. Derickson 27:4; Green 28:17; Stach 28:18
28. Gaucher 28:19
29. Andersen 27:8; Guay 27:9; Miller 27:10; Forster 27:10; Newhouse 27:15; Brascoupé 27:16; Jetté 28:1; Jewell 28:6; George 28:11-12; Ruth Williams 28:16; Ron Williams 28:16; Andersen 28:18
30. Assiniwi 27:11; Jetté 28:2; Wortman 28:6; Yang 28:16; Andersen 28:28; Anaquod 28:4; Cloutier 29:7
31. Derickson 27:4

32. Diamond 27:9, 27; Wapachee 27:17; Kistabish 27:22; Andersen 28:18
33. Ruth Williams 28:16
34. Anaquod 28:4
35. Jetté 28:2; Rothschild 29:8-9
36. Newhouse 27:15; Brascoupé 27:16; Green 28:20; Robertson 28:22
37. Gottfriedson 28:9; Anderson 28:18; Gaucher 28:19
38. Carbery 28:13
39. Forster 27:10; M. Jamieson 28:8; Cloutier 29:8; McIvor 29:9; Belcourt 29:10
40. Brascoupé 27:15
41. Brascoupé 27:16; Arès 27:20; Anaquod 29:4
42. Anderson 27:8; George 28:12, 13; Rivard 29:8
43. Diamond 27:7; Brascoupé 27:16; Henderson 28:5; Smith 28:9; Kistabish 28:10; Ross 28:3; Rivard 29:9
44. Jetté 28:2; Forth 28:6; Wortman 28:6; Andersen 28:18; Rivard 29:9
45. Jetté 28:1; Bacon 28:10; Reid 28:11; Williams 28:20; Lacasse 29:4
46. Lafond 27:8-9
47. Andersen 28:18; Williams 28:19; Anaquod 29:4
48. Chartier 27:3
49. Swain 27:12
50. Newhouse 27:15; Jetté 28:2
51. Derickson 27:5
52. Newhouse 27:15; Gottfriedson 28:9
53. Cloutier 29:10
54. Apikan 27:7
55. Anaquod 29:3; Montour 29:7
56. Andersen 27:8
57. Andersen 27:10
58. Apikan 27:10; Noonan 27:10
59. Montour 29:7
60. Swain 27:8; Assiniwi 27:11; Rivard 29:9; Ross 29:3
61. Gottfriedson 28:9; Poitras-Young 28:14
62. Genaille 27:19
63. Williams 28:19
64. Lyall 28:3-4; Smith 28:6; Rice 29:5-6; Bacon 29:9
65. CBC, 30 avril 1993
66. Brascoupé 27:16; George 27:20

67. Jones 28:4; Giesbrecht 28:5; Wortman 28:8; Mary Jamieson 28:8; Reid 28:11; Andersen 28:11; Morin 29:7; Montour 29:7

68. Andersen 28:11

69. Chartier 27:3; Rock 27:5-6; Forster 27:9; Miller 27:10; Arès 27:20; Jetté 28:1,2; Assiniwi 28:5; Henderson 28:5; Smith 28:7; Mary Jamieson 28:8; Gaucher 28:19; Hawko 28:20; Cloutier 29:7-8; Belcourt 29:10

70. Mary Jamieson 28:8

71. Jetté 28:2; Dupuis 28:17; Ruth Williams 28:19; Bacon 29:9

72. Baxter 28:9; Kistabish 28:10; Carbery 28:13-14; Hawko 28:20; Satsun George 28:20; Robertson 28:22; Montour 29:7; Rivard 29:9

73. Huskey et Morehouse 1992:129

74. Augustine 27:19; George 27:20

75. Robertson 27:20; Angnakak 27:20; Métis inconnu 27:23

76. Poitras 1992; Young 1992

77. Bande indienne de Penticton 1991

78. Chartier 27:3; Rivard 27:10; Morin 29:7

79. Gottfriedson 28:9

80. Gaucher 28:19

81. Mary Jamieson 28:7

82. Cloutier 29:8

Bibliographie complémentaire

Huskey, Lee et Thomas A. Morehouse. «Development in remote regions: What do we know?» dans *Arctic* 45(2), p. 128-137, 1992.

Opekokew, Delia. «The Political and Legal Inequities Among Aboriginal Peoples in Canada», Institute of Government Relations, Background Paper Number 4, Kingston, Queen's University, 1987.

Penticton Indian Band. Position Paper submitted to Union of British Columbia Indian Chiefs at Special General Assembly, Penticton, 12-14 avril 1991.

Poitras, Jane Ash. «The essential spirituality of North American Indian culture», dans *Human Ecology: Issues in the North*, Rick Riewe and Jill Oakes (dir.), Circumpolar Institute and Faculty of Home Economics, Occasional Publications Series No. 30, Edmonton, University of Alberta, 1992.

Young, Doris. «Northern Manitoba Hydro Electric projects and their impact on Cree culture», dans *People and Land in Northern Manitoba*, George Lithman, Rick R. Riewe, Raymond E. Wiest et Robert E. Wrigley (dir.), University of Manitoba Anthropology Papers 32, Winnipeg, University of Manitoba, Department of Anthropology, 1992.

ALLOCUTIONS

Tendances et perspectives de l'économie mondiale

*Dian Cohen**

Je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui. Je connais Georges Erasmus depuis quelque temps déjà et je me réjouis d'avoir la chance d'élargir ici le champ des discussions que nous avons eues ensemble au fil des ans.

Vous aurez noté, j'en suis certaine, que malgré l'échec de l'Accord de Charlottetown, les Canadiens tiennent à régler leurs différends avec les peuples autochtones. De plus en plus, ils soupçonnent que les coutumes et les connaissances des autochtones recèlent peut-être certains des secrets que notre culture semble avoir perdus.

La société occidentale connaît, à bien des égards, des bouleversements culturels. Le mouvement féministe, le mouvement écologique, le mouvement New Age et le mouvement Gaïa, pour ne nommer que ceux-là, sont devenus de puissantes forces politiques et économiques qui ont transformé la société occidentale.

Tous ces mouvements sont nés d'une soif collective de trouver une nouvelle relation avec la planète et avec l'univers, d'un désir de substituer l'association à l'exploitation. Certaines de ces tendances ont de quoi faire sourire, mais elles ont quand même réussi à susciter une nouvelle ouverture d'esprit et un nouveau courant de sympathie à l'égard des cultures indigènes du monde entier.

Les Canadiens du Sud sont maintenant impatients de régler les revendications territoriales des autochtones et la question de l'autonomie gouvernementale, d'adopter

* Présidente, Dian Cohen Productions.

de meilleures politiques concernant les ressources et de trouver des moyens de résoudre les conflits de compétences. Alors la question qui se pose, à mon avis, est de savoir ce qui nous attend lorsque nous aurons résolu nos problèmes actuels. C'est là que le vrai travail va commencer.

Vous m'avez demandé de vous entretenir des tendances et des perspectives de l'économie mondiale. En feuilletant les excellentes notes documentaires qu'on m'a remises, j'ai trouvé bon nombre de références à la mondialisation des marchés et à l'émergence d'une économie axée sur le savoir. J'imagine donc qu'il est inutile d'insister.

Les principales tendances, vous les connaissez déjà. Le monde est maintenant divisé en trois blocs commerciaux interdépendants : l'Asie-Pacifique, l'Europe et l'Amérique du Nord. Chaque bloc est d'ailleurs assez mal défini: où se situe l'Europe de l'Est par rapport aux douze? Les pays de l'Amérique latine se prévaudront-ils de la clause d'adhésion de l'ALENA? L'Indochine va-t-elle prendre plus d'importance dans la région de l'Asie-Pacifique, et dans quelle mesure verrons-nous des institutions communes se former? Ce ne sont là que quelques-unes des questions.

Bien que le volume des échanges commerciaux à l'intérieur de chaque bloc paraisse augmenter plus rapidement que celui des échanges entre blocs, ces derniers progressent quand même plus rapidement que la croissance économique nationale. Mais moins rapidement que l'investissement international.

L'investissement direct étranger est toujours perçu comme le fait des grandes entreprises. Si l'on s'en tient aux stricts mouvements de capitaux, la chose est peut-être vraie, mais si l'on inclut dans la notion d'investissement les licences, les accords de marketing et les alliances stratégiques de toutes sortes, on voit alors apparaître les petits et moyens fournisseurs.

Malgré toutes les inquiétudes que peuvent susciter l'apparition d'une politique commerciale stratégique et le nouveau protectionnisme, l'économie internationale est de plus en plus interdépendante. Exportateur ou non, tout le monde doit affronter la concurrence internationale.

L'autre grande tendance de nos économies est la combinaison informatique-télécommunications. Ce changement, que certains appellent la deuxième vague des télécommunications, est un corollaire de la mondialisation. Il y a différents moyens d'en mesurer les retombées. On constatera notamment que l'emploi dans les entreprises axées sur le savoir est plus élevé et augmente plus rapidement que l'emploi dans les secteurs traditionnels.

- Les chiffres de l'État indiquent que le secteur de la technologie de l'information compte quelque 11 000 entreprises, emploie 150 000 personnes et développe et distribue des produits et des services d'une valeur de plus de 17 milliards de dollars.
- Plus de Canadiens travaillent dans l'industrie de l'électronique que dans celle des pâtes et papiers.
- Plus de Canadiens travaillent dans le secteur des communications et des télécommunications que dans le secteur des mines et celui du pétrole combinés.

- Presque autant de personnes travaillent dans l'industrie informatique que dans toute l'industrie du transport aérien. Et ainsi de suite.

Un autre facteur est la valeur des ventes et des livraisons. À cet égard, les nouvelles industries du Canada accusent un peu de retard. Leur productivité ne se compare absolument pas à celle de nos secteurs traditionnels. Aux États-Unis, par contre, le secteur de l'informatique et de la bureautique a un chiffre d'affaires plus élevé que celui des produits chimiques, des produits forestiers et des produits du papier, ou encore que ceux de l'équipement industriel et agricole ou de la métallurgie et des produits métallurgiques combinés.

Le fait est que les entreprises de l'information étaient pour ainsi dire inexistantes il y a 20 ans. Aujourd'hui, elles comptent parmi les plus colossales. Et les investisseurs sont parfaitement conscients de leur potentiel.

Microsoft, le plus important fabricant de logiciels du monde, n'a que 2 % du chiffre d'affaires de General Motors (2 milliards comparativement à 124 milliards), mais le marché accorde à peu près la même valeur à leur capitalisation. Pourquoi? C'est que les réseaux d'ordinateurs ont besoin de logiciels. Tout comme le pétrole l'a été pour la société industrielle, le logiciel est l'oxygène d'une économie qui fonctionne à ordinateur.

Ce changement ne manque pas d'intérêt, mais plus intéressantes encore seront les incidences de cette nouvelle technologie sur nos agissements. Essentiellement, comme le magazine *The Economist* l'écrivait la semaine dernière, la grande entreprise devient vulnérable face à la petite entreprise à cause de ce changement.

En effet, la nouvelle technologie

- donne le contrôle de l'information au consommateur;
- fait du consommateur un «pro-sommateur», c'est-à-dire un participant actif à la conception d'un produit qui correspond à ses besoins;
- élimine la distinction entre le bien et le service de telle façon que les entreprises deviennent des «manuservices» et que les anciennes fonctions de contrôle exercées par les centres de coût disparaissent : on parle dorénavant de centres de profit et d'entreprises potentielles.

Prenons par exemple la lutte entre Gemini et Sabre, les deux services de réservation aérienne. Pourquoi est-elle si importante? C'est que les compagnies aériennes tirent plus d'argent de leurs systèmes de réservation que de l'exploitation de leurs appareils. Non seulement la prise de contrôle du système canadien par le système américain garantirait un plus grand nombre de créneaux en Asie, mais elle donnerait en outre accès à un bassin de plus de 20 millions de clients et permettrait au système américain d'ouvrir le marché américain à une plus grande partie du Pacifique.

La nouvelle technologie se moque des frontières et des fuseaux horaires. Le village planétaire devient un bazar électronique. Le magasinage à domicile, le téléapprentissage, les opérations bancaires par téléphone ignorent les frontières. On peut composer n'importe où dans le monde un numéro 800 ou un numéro 900.

Quelques répercussions :

- Les économies et les frontières nationales ne coïncident plus.
- Les emplois ne dépendent plus de la croissance économique ou des ressources naturelles.
- Les grandes entreprises et les grandes organisations sont vulnérables face aux petites organisations très spécialisées.
- L'éducation et les autres processus d'immersion sont dépassés : les gens veulent apprendre ce qui les intéresse, quand ils le veulent et où ils le veulent.

La nouvelle technologie change également la façon de percevoir l'économie. À en juger par la multitude de références aux économies «en continu» qu'on trouve dans les notes documentaires, ces changements peuvent s'avérer particulièrement intéressants pour les personnes qui envisagent de créer des économies autochtones.

Comme avant, c'est le désir d'accumuler qui fait fonctionner les marchés, mais la nouvelle technologie est en train de changer la façon dont les économistes voient les marchés et la façon dont les gens d'affaires se comportent.

Les économistes considèrent maintenant les marchés comme des processeurs d'information, les prix étant les signaux qui indiquent ce qu'il convient de faire. Comme les marchés sont de plus en plus perçus comme des mouvements d'information plutôt que des mouvements de capitaux, les économistes portent un intérêt croissant aux propriétés de l'information. Pour nous, économistes occidentaux, l'information est quelque chose d'assez curieux, parce que c'est une chose qu'on partage mais qu'on n'échange pas. On voit donc augmenter l'intérêt pour l'économie de partage.

Il se produit un phénomène similaire chez les cadres. Avant, leur plus grande préoccupation était de battre la concurrence. C'est encore le cas. Mais, de plus en plus, on crée des alliances avec d'autres sociétés. Pour être efficaces, ces alliances doivent être basées sur le respect mutuel et fonctionner librement, sans l'intervention d'avocats. Confiance, sincérité, sens de l'obligation mutuelle : voilà ce qui tend à caractériser la mentalité des chefs d'entreprise modernes.

Nous n'en sommes pas encore aux cercles autochtones, qui fonctionnent selon le principe de l'interdépendance, mais nous allons dans cette direction.

En parcourant ma documentation, j'ai également été frappée par l'importance que les collectivités autochtones attachent à la terre et par leur désir de transformer cette relation organique en quelque chose qui aurait une valeur pour le marché. Le danger, justement, c'est que vous pourriez réussir!

En effet, si les pays développés n'attachent plus autant d'importance aux économies axées sur les ressources, ils ne seront que trop heureux d'en céder le contrôle. En termes d'avantages immédiats, vous y gagnerez peut-être, mais, en termes de développement économique, il vous restera autant de chemin à parcourir qu'avant.

Certains économistes croient que les économies changent d'état un peu comme les serpents changent de peau. D'autres disent que ce ne sont pas les secteurs qui

changent, mais bien leur fonctionnement. Autrement dit, les économies axées sur les ressources peuvent conserver leur valeur, mais seulement si elles privilégient l'information. C'est mon point de vue.

Appelez cela la loi de Cohen si vous voulez, ou la loi de la domination économique : les secteurs dominants nous indiquent comment faire les choses, et non pas les choses qu'il faut faire.

Les conséquences sont les mêmes dans les deux cas. Le haut reste en haut. Le bon côté de la nouvelle technologie est qu'elle fait passer beaucoup de pouvoir entre les mains des petites unités. La nouvelle technologie donne à la petite entreprise et aux individus le pouvoir de brancher leur imagination sur le monde et d'en tirer parti.

L'autre bon côté de cette technologie et de cette mondialisation est que la combinaison des deux va permettre aux collectivités autochtones d'interagir avec d'autres collectivités, d'autres cultures autochtones et d'autres cultures occidentales de plusieurs façons, toutes plus exaltantes, innovatrices et lucratives les unes que les autres. Les nouvelles économies sont beaucoup plus «inclusives» que l'ancienne et offrent une multitude de possibilités à des gens qui ne les avaient pas avant

C'est là, me semble-t-il, que l'intérêt du développement économique des autochtones et celui du Canada coïncident. C'est là aussi qu'il est le plus important de soulever les questions concernant les stratégies de développement axées sur le territoire.

Tous les changements dont j'ai fait état signifient, pris ensemble, que le Canada doit se reconfigurer en entier. Tout comme les économies autochtones, le Canada devra changer ou se résigner à devenir ce que certains de vos analystes ont appelé une «économie centrifuge», c'est-à-dire une économie où l'argent entre, mais dont il ressort aussi vite

Nous avons une balance commerciale excédentaire. Malheureusement, l'excédent, et bien plus, passe au service de la dette. Et comme nous ne gagnons pas suffisamment pour couvrir ces paiements, il nous faut emprunter davantage encore

Pour sortir de ce cercle vicieux, il faut ou bien abaisser considérablement notre niveau de vie, ou bien trouver le moyen de transformer un déficit commercial de 26 milliards en un excédent de 26 milliards.

Dans la pratique, cela veut dire que le Canada devra miser le plus possible sur l'innovation, le commerce et les investissements. L'entreprise autochtone, et en particulier, je pense, les produits de la connaissance autochtone, peuvent contribuer beaucoup à redresser l'économie du Canada. Dans les économies modernes, axées sur le savoir, l'imagination est la ressource naturelle la plus précieuse. Les perspectives d'avenir pour les peuples et les cultures autochtones sont plus nombreuses que jamais.

Le développement économique de deux tribus

*Thomas R. Acevedo**

Je suis le directeur de l'Enterprise Development Office des tribus salish et kootenai et le PDG de leurs entreprises tribales. La réserve des Salish et des Kootenai s'étend sur 1,2 million d'acres dans l'ouest du Montana et se trouve à environ 75 milles au sud-ouest du parc national Glacier. Elle est située dans un magnifique site montagneux et comprend le plus grand lac naturel d'eau douce à l'ouest du Mississippi. Sa beauté naturelle et son emplacement entre les parcs Glacier et Yellowstone font de l'ouest du Montana une importante région touristique. La réserve comprend environ 25 000 habitants, dont 5 000 Indiens. Le taux de chômage chez les Indiens est trois fois supérieur à celui du Montana, à savoir 15 % contre 5 %. Environ 1 200 personnes travaillent pour les administrations et les entreprises tribales. Les deux tribus ont un budget de fonctionnement annuel d'environ 90 millions de dollars, dont approximativement 17 millions générés par les activités commerciales et la mise en valeur des ressources. Elles administrent les fonds fédéraux en vertu du *Indian Self-Determination Act*.

Les principales sources de revenu des tribus sont la production d'hydro-électricité dans le cadre d'un arrangement avec la Montana Power Company, la coupe de bois, la fabrication de matériel électronique, un hôtel de tourisme, une entreprise de construction, un contrat de gestion d'une compagnie d'électricité, et la location à bail agricole. En plus de ces entreprises collectives, les tribus comptent environ 125 membres qui ont des entreprises individuelles non agricoles. Désireuses de diversifier leur économie, les tribus cherchent aussi à se doter d'un casino, mais des problèmes avec le Montana ont entravé leurs efforts jusqu'à présent. Les maisons de jeu se sont

* Directeur de l'Enterprise Development Office pour les tribus salish et kootenai de la nation flathead.

pourtant avérées l'activité la plus lucrative des autres tribus américaines, réussissant là où les programmes fédéraux de développement économique ont échoué.

Les programmes fédéraux américains ont en partie contribué au succès économique actuel des tribus salish et kootenai. Ils comprennent des garanties de prêt administrées par le Bureau of Indian Affairs, organisme du département de l'Intérieur. Dans le cadre de ce programme, le Bureau garantit 90 % de la somme que les tribus empruntent à des institutions financières privées. Les tribus salish et kootenai ont partiellement financé leur hôtel de tourisme, le Kwataqnuk Resort, de cette façon. Notons que malgré la garantie de prêt, il leur a fallu une année entière pour toucher les fonds. C'est le maintien du même conseil d'administration et la persévérance des tribus qui ont finalement convaincu la banque.

Les tribus ont également eu recours à un programme de subventions directes relevant de l'Economic Development Administration du département du Commerce. Ce programme les a aidées à financer la construction de leur usine de matériel électronique. Les tribus indiennes fournissent une certaine somme en contrepartie des subventions qu'elles obtiennent dans le cadre de ce programme. Le rapport est généralement de trois pour un.

Par l'entremise de la Small Business Administration du département du Commerce, le gouvernement américain réserve aux entreprises minoritaires certains contrats de biens et de services qui feraient normalement l'objet d'un appel d'offres. Ce programme porte le nom de 8A. Qu'elles appartiennent à des tribus ou à des individus, les entreprises autochtones sont considérées comme des entreprises minoritaires par la Small Business Administration. Les contrats que le gouvernement fédéral réserve aux entreprises minoritaires dans le cadre du Programme 8A proviennent presque tous du département de la Défense. L'avantage de ce programme, c'est qu'il permet aux entreprises tribales de négocier directement les contrats plutôt que de soumissionner. À l'heure actuelle, la loi limite la période d'admissibilité à neuf ans. La S&K Electronics Company des tribus salish et kootenai participe au Programme 8A depuis deux ans.

Les initiatives du gouvernement seraient vaines si l'administration tribale ne s'adaptait pas aux besoins du monde des affaires. Les dix membres du conseil de tribu sont élus pour quatre ans. Les mandats durent en moyenne de 12 à 16 ans (certains conseillers ont siégé pendant plus de 30 ans); ils sont échelonnés et peuvent être renouvelés indéfiniment. Cette démarche assure la stabilité et la continuité de la politique tribale. Le conseil de tribu a de plus créé une «fonction publique» qui garantit la sécurité d'emploi des employés tribaux et qui permet aux tribus de recruter des personnes hautement qualifiées et très motivées. Les tribus encouragent aussi leurs membres à faire des études supérieures. Elles leur offrent une aide financière à cette fin et encouragent ceux et celles qui ont terminé leurs études à revenir travailler pour elles. En fait, les tribus sont si favorables aux études supérieures qu'elles ont établi un excellent collège communautaire, le SKC.

Dans le cadre de l'évaluation continue de leurs politiques, les tribus ont voulu soustraire la direction de leurs entreprises au contrôle direct du gouvernement. Elles ont toujours participé directement à la gestion de leurs entreprises commerciales par

l'intermédiaire de leur conseil de dix membres, mais, comme ces membres étaient des représentants élus, ils étaient davantage préoccupés par la création d'emplois que par la rentabilité des entreprises.

Ayant eu peu de succès de cette façon, les tribus ont changé leur fusil d'épaule et créé un conseil d'administration de même que l'Enterprise Development Office. Selon cette nouvelle formule, le conseil d'administration est chargé de gérer et de diriger chacune des entreprises tribales dont il est responsable, et d'en déterminer les orientations. Le directeur de l'Enterprise Development Office est le président du conseil d'administration. Sur ses directives, le personnel fournit une aide technique, des prévisions et des analyses économiques à chacune des entreprises et il planifie et fait le nécessaire pour que de nouvelles entreprises voient le jour. Il offre aussi une aide en matière de planification et de gestion aux individus qui ont une entreprise à eux et qui en font la demande.

Les entreprises dont s'occupent les tribus visent des objectifs culturels, environnementaux et des objectifs de développement à long terme. Par exemple, les tribus ont établi une aire naturelle, adopté des lois visant à protéger le rivage du lac Flathead (le lac a 28 milles de long, 15 milles de large et 300 pieds de profondeur) et les terres aquatiques, et elles ont pris des mesures pour mettre le bassin atmosphérique de la réserve à l'abri de toute future dégradation. Les deux tribus adhèrent au concept holistique selon lequel la réserve est un patrimoine à préserver pour les générations futures. Elles comptent y arriver par une sage utilisation des ressources et par la protection de ce qui existe actuellement.

Souveraineté et développement économique des réserves : quelques leçons des États-Unis

*Joseph P. Kalt**

C'est un plaisir pour moi d'être ici. C'est Ken Paul qui m'a demandé de prendre la parole devant vous et je voudrais que vous sachiez, avant de commencer, que mes antécédents et expériences s'insèrent dans le contexte américain et que ce que je dirai ne concerne que les États-Unis. Il est à espérer que quelques-unes des choses que nous avons apprises là-bas auront une certaine utilité ici, mais vous seuls pourrez en juger. Je connais mal la situation canadienne, et je vous prie de m'en excuser.

Permettez-moi d'abord de faire un peu l'historique du projet qui a abouti aux travaux dont je parlerai ce matin. Nous dirigeons, Steven Cornell de l'Université de la Californie, Manly Biguay de la Harvard Graduate School of Education, et moi-même, le Harvard Project on American Indian Economic Development. Ce projet fut entrepris au milieu des années 80 pour examiner où en était le développement économique sur les réserves indiennes aux États-Unis. Les travaux débutèrent sur le constat assez simple que si, aux États-Unis, les autochtones constituent la minorité la plus pauvre, il y avait, au milieu des années 80, une poignée de réserves qui semblaient se détacher du peloton, si vous voulez. Autrement dit, quelques réserves paraissaient s'engager sur la voie du développement économique durable, réduisant le chômage, augmentant leurs revenus et atténuant quelques-uns des maux sociaux qui sont souvent rattachés à la pauvreté et au chômage.

Cette percée de quelques réserves parmi les 300 que nous avons aux États-Unis nous amena, moi et d'autres, à nous poser cette question : «Qu'est-ce qui est fait différemment là où le développement économique prend racine, où le développement

* Professeur (Ford Foundation) d'économie politique internationale, Université Harvard; directeur, Harvard Project on American Indian Economic Development.

économique est durable?» Et nous restions là, moi l'économiste et mes collègues, sociologue pour l'un et pédagogue pour l'autre, cherchant à trouver une réponse à cette question. C'est à ce moment-là que nous nous sommes mis en route et que nous avons commencé à examiner les sources de développement économique. Dans un certain sens, les causes de l'insuffisance du développement économique sur les réserves indiennes étaient trop nombreuses. Nous avons loué des voitures et parcouru pendant un mois les régions rurales des États-Unis, posant des questions, parlant avec les gens, recueillant des informations. Nous nous sommes retrouvés avec une longue liste de tout ce qui pouvait mal tourner; cette liste comprenait des choses comme l'accès insuffisant au capital, le manque d'instruction, le manque de formation, le racisme, l'appui insuffisant du gouvernement fédéral, l'appui insuffisant du gouvernement de l'État et le problème de l'isolement rural. Et il y avait du vrai dans chacun des éléments inscrits sur cette longue liste. Alors, comment se fait-il que malgré ces problèmes un groupe de tribus avaient commencé à connaître un développement économique durable. Qu'est-ce qui se passait chez les tribus qui avaient du succès?

C'est alors que avons lancé le Harvard Project on American Indian Economic Development en nous mettant en rapport avec une douzaine de tribus des États-Unis : les Flatheads du Montana, les Apaches White Mountain et San Carlos d'Arizona, les Pueblos Cochiti, les Muckleshoots et les Yakimas de l'État de Washington, les Sioux Pine Ridge et Rosebud du Dakota du Sud, les Hualapas d'Arizona, les Northern Cheyennes et les Crows du Montana. Nous avons travaillé avec quelques autres tribus aussi. Tous nos étudiants au niveau de la maîtrise sont obligés d'exécuter des projets liés à la clientèle pour obtenir leur maîtrise en gestion des affaires publiques. Grâce à ces «travailleurs bénévoles», j'ai pu affecter une soixantaine d'étudiants à des projets destinés aux tribus sans aucuns frais pour celles-ci. Ces projets allaient de la réforme constitutionnelle à la conception de systèmes de gestion du personnel, à l'évaluation de plans d'exploitation forestière et ainsi de suite. Nous avons ainsi pu travailler avec et pour des tribus d'une manière qui nous a permis pour la première fois aux États-Unis d'étudier le développement économique d'un point de vue autre que celui de Washington. Aux États-Unis, les grandes analyses et études de développement économique qui ont été effectuées au cours des 20 à 25 dernières années l'ont toutes été depuis Washington, à l'exception de la nôtre. Nous avons travaillé avec et pour les tribus, comme je l'ai dit, et cherché à savoir ce qui distingue les tribus qui ont du succès de celles qui en ont moins.

Permettez-moi maintenant de vous parler de quelques-uns des résultats que nous observons quand nous sommes sur place et que nous travaillons sur la question. La liste des obstacles au développement économique est longue. Mais ce sont là des obstacles auxquels se heurtent nombre de sociétés, qu'il s'agisse de l'accès insuffisant au capital, du manque d'instruction, du manque de planification, de la surplanification, de la pauvreté et des richesses naturelles, de l'isolement du marché rural, de la vive concurrence livrée par les collectivités environnantes, des bureaucraties des deux ordres de gouvernement qui sont soit improductives, soit discriminatoires. Dans ces conditions, qu'est-ce que les tribus peuvent faire pour stimuler le développement économique? Laissez-moi vous donner un petit aperçu du cadre

juridique dans lequel les tribus évoluent. Les réserves indiennes aux États-Unis ont un degré de souveraineté assez élevé. Les gouvernements de réserve aux États-Unis jouissent d'un pouvoir d'imposition illimité sur les réserves. Ils ont le droit d'établir leur propre système judiciaire, leur police, leur constitution, leur système scolaire, leur cadre de réglementation de l'environnement et des milieux d'affaires ainsi que, dans certains cas, leur propre droit pénal. Cette souveraineté progresse et recule au gré des décisions qui émanent de la Cour suprême des États-Unis. Elle augmente là où la Cour suprême établit, comme elle l'a fait dans l'affaire *Crow Nation* c. *Montana*, que les Crows ont le droit de lever des impôts sur les activités de charbonnage menées sur la réserve. La souveraineté fléchit là où la Cour suprême décide, comme dans l'affaire touchant les Yakimas, que la compétence à l'égard de la municipalité essentiellement non indienne qui est assise sur la réserve yakima dans l'État de Washington est partagée. Ainsi, la souveraineté progresse et recule, mais au bout du compte, il existe un degré de souveraineté assez élevé, un droit à l'autonomie gouvernementale sur les réserves indiennes américaines.

Nous estimons que les clés du développement économique sur les réserves indiennes américaines sont les mêmes que celles devant lesquelles se trouvent les autres nations souveraines; ces réserves ressemblent beaucoup aux pays en développement dans le monde. Leurs problèmes et solutions sont très semblables, même s'il existe d'énormes différences culturelles au sein des sociétés indiennes américaines comme entre celles-ci et les autres pays en développement.

Quand nous jetons un coup d'oeil aux réserves, nous découvrons les grandes clés du développement économique. La première est la souveraineté elle-même. L'un des phénomènes intéressants que nous observons aux États-Unis est que les tribus qui ont vraiment commencé à soutenir le développement économique sont uniformément marquées par une affirmation de souveraineté qui force le Bureau of Indian Affairs à jouer un rôle purement consultatif. Dans certains cas, cette quête de souveraineté est assez extraordinaire. L'une des tribus qui a le plus de succès actuellement aux États-Unis est celle des Apaches White Mountain dans l'Arizona central. Elle exploite une importante station de ski aménagée sur trois montagnes, des scieries d'une valeur de 50 à 60 millions de dollars; une importante entreprise forestière; une entreprise aérospatiale travaillant en sous-traitance pour McDonnell Douglas; des cinémas, des épiceries, des lave-autos et ainsi de suite; un troupeau en pâture, une ferme et une usine de moulée. Son taux de chômage est censé se situer entre 11 et 22 %. Les Apaches White Mountain ont, semble-t-il, un taux de chômage inférieur à celui des collectivités blanches environnantes de l'Arizona central. Ils forment une société qui a connu une croissance économique très rapide au cours des 15 dernières années avec la progression des revenus et la diminution du chômage.

Leur histoire est intéressante et révélatrice d'un phénomène que nous observons d'une tribu à l'autre, mais que s'est-il produit au juste dans le cas des Apaches White Mountain? Aux États-Unis, les gouvernements tribaux ont toujours été régis par le Bureau of Indian Affairs. La plupart de nos tribus fonctionnent en vertu des constitutions rédigées à leur intention par le gouvernement américain dans les années 30, à l'époque de Roosevelt. Appelées constitutions IRA (*Indian Reorganization Act*), ces constitutions furent rédigées par le département de l'Intérieur, envoyées aux tribus

et mises au vote dans les années 30, mais chaque abstention fut comptée comme un oui. Vous pouvez imaginer quel a dû être dans les années 30 le taux de participation au scrutin d'une population privée de droits politiques comme pas une. En conséquence, ces constitutions qui avaient été rédigées à Washington furent presque toutes adoptées telles quelles. Quelques modifications furent apportées dans certains cas. Les Apaches White Mountain qui, comme je viens de le dire, exploitent une station de ski, des scieries, une entreprise aérospatiale, etc., fonctionnent en vertu de l'une de ces constitutions IRA. Aussi qu'ont-ils fait aux termes de cette constitution pour pouvoir soutenir le développement économique comme ils l'ont fait?

Eh bien, c'est intéressant. Pendant des dizaines d'années, celui que, aux États-Unis, on appelle le surintendant du BIA, c'est-à-dire le directeur du Bureau of Indian Affairs qui est responsable de cette réserve, siégeait à la droite du chef de tribu aux assemblées du conseil tribal. À ces assemblées, les membres du conseil tribal discutaient de différentes questions et, quand venait le temps de prendre une décision, ils regardaient tous du côté du surintendant qui leur disait comment voter, après quoi ils votaient. Ce n'était ni de la souveraineté ni de l'autonomie gouvernementale.

Vers la fin des années 60, le père de celui qui dirige actuellement les destinées de la tribu a dit au Bureau of Indian Affairs, dont les bureaux se trouvaient juste en face de l'administration tribale «Vous ne traverserez la rue que quand nous vous le dirons». Le Bureau of Indian Affairs fut dès lors écarté des assemblées du conseil. Et cet incident a l'air d'avoir marqué le début de ce développement économique durable chez les Apaches White Mountain. Mais ce n'est pas tout. Un jour, il fallut renouveler les baux concernant des quartiers résidentiels et un magnifique lac de plaisance situés sur le territoire de la tribu. Les loyers n'avaient pas bougé durant des décennies; ils étaient de l'ordre de 70 $ par an. Le Bureau of Indian Affairs a dit : «C'est le moment de renouveler les baux et nous allons les renouveler aux mêmes taux». La tribu a refusé. Cela a donné lieu à une longue série de démêlés entre la tribu et le gouvernement fédéral. La tribu a fini par avoir gain de cause, obtenant le droit de fixer elle-même les loyers de ces terrains résidentiels. Elle a aussi décidé d'étendre ses activités dans le domaine des loisirs, ce qui l'a amenée à construire la station de ski. Elle voulait de plus aménager un petit lac qui pourrait être utilisé à des fins récréatives et autres, ce à quoi s'opposait le gouvernement fédéral. Cela a fait bien des histoires, riches en rebondissements. Un beau soir, la tribu a décidé d'aller de l'avant. Équipée de bulldozers et de dynamite, et armée de carabines et de fusils, elle a tenu les policiers à distance pendant qu'elle aménageait cette étendue d'eau. Le lac est maintenant une de ses principales sources de revenu et le pivot de son entreprise de chasse et de pêche.

Quelle est la morale de cette histoire? Elle montre que la majorité, sinon la totalité des tribus prospères aux États-Unis commencent à faire preuve d'autonomie sur le plan décisionnel et à prendre les grandes décisions concernant le développement économique de leur réserve. Quelle est l'importance de cette histoire? Pourquoi est-il important d'être souverain? Nous croyons que c'est en partie à cause du grave conflit d'intérêts qui afflige notre Bureau of Indian Affairs. Son sort est lié à celui des Indiens. Examinez les données si vous voulez. Les Indiens sont toujours du mau-

vais côté. Plus il y a de chômage et de pauvreté chez eux, plus s'améliore la situation du Bureau of Indian Affairs, et plus il a de fonds, d'employés et de pouvoir. Les personnes qui travaillent pour le Bureau sont en général des gens parfaitement bien, mais ils travaillent dans un système qui crée un énorme conflit d'intérêts, en ce sens qu'il n'est pas dans l'intérêt de cette institution de stimuler le développement économique et de réduire la dépendance sur les réserves. Dans chaque cas que nous examinons, nous voyons que le Bureau fait obstacle au développement économique.

Il a toutefois commencé à jouer un rôle beaucoup plus utile. À mesure qu'une tribu devient souveraine, commence à prendre ses propres décisions, le Bureau of Indian Affairs, qui a beaucoup de ressources, tant financières que consultatives, est amené, à juste titre je crois, à faire fonction de conseiller plutôt que de décideur. La première constatation que nous faisons, donc, c'est que les tribus qui sont prospères se caractérisent par cette ferme volonté de devenir souveraines, de prendre leurs propres décisions concernant le développement économique de leurs réserves

Mais cela ne suffit pas. Permettez-moi de passer maintenant à la deuxième grande constatation. La souveraineté seule ne suffit pas; il faut plus que l'autonomie gouvernementale pour stimuler le développement économique sur les réserves indiennes. La souveraineté doit s'étayer sur des institutions gouvernementales compétentes. C'est une chose que d'être souverain, mais c'est tout autre chose que d'être capable d'exercer efficacement sa souveraineté.

Voici maintenant une histoire moins reluisante, celle de la tribu crow du Montana. Nous avons beaucoup travaillé au fil des ans avec cette tribu. Sur papier, il s'agit peut-être du groupe le plus riche d'Amérique du Nord. La tribu possède peut-être plus de houille que personne d'autre au monde, sauf pour les États-Unis et, semble-t-il, l'Australie. Sa réserve est riche en ressources naturelles et agricoles, et pourtant le chômage, selon la méthode de calcul utilisée, s'y situe entre 60 et 90 %. J'ai travaillé de près avec cette tribu et j'ai entendu son président sortant, au cours d'une campagne électorale pour combler son poste, se vanter d'avoir ramené le taux de chômage de 87 à 85 %. La situation est tragique. Le taux de suicide est environ dix fois la moyenne des États-Unis. C'est un endroit où la pauvreté et le désespoir sont extrêmes. C'est aussi un endroit où des tendances encore plus inquiétantes se sont fait jour récemment et où certains événements ont failli dégénérer en violence. Que se passe-t-il donc dans la réserve des Crows au Montana? Il y a quelques minutes, j'ai mentionné une affaire, celle de la tribu crow du Montana contre le Montana. Cette tribu est l'une de celles qui ont le plus énergiquement affirmé leur souveraineté. Elle a fait valoir nombre de fois son droit à l'autonomie gouvernementale devant les tribunaux. Et pourtant, même après que ses droits souverains ont été reconnus, elle continue de fonctionner dans un système qui est incapable de soutenir le développement économique. Dans une société où le taux de chômage est de 85 %, les seuls emplois sont ceux qui visent à servir les personnes qui n'ont pas d'emploi, c'est-à-dire que les seuls emplois sont dans le domaine des services sociaux. C'est donc dire que rien ne se fait sur le plan de la production économique durable. La tribu crow du Montana a la souveraineté, mais elle a été incapable de véritablement exercer son droit à l'autonomie gouvernementale. Pourquoi?

Nous croyons que des institutions gouvernementales compétentes peuvent apporter une réponse à cette question. La tribu crow du Montana a une constitution qui est considérée aux États-Unis comme une forme de gouvernement par conseil général. En d'autres termes, chaque membre de la tribu ayant l'âge électoral est membre du conseil de tribu. C'est une forme d'assemblée générale ou de démocratie athénienne à l'état pur où chaque membre ayant l'âge électoral est un législateur, un sénateur ou un représentant. Rien n'est prévu dans la constitution de la tribu crow dans le domaine du partage des pouvoirs, ce qui fait que le gouvernement tribal est une espèce de système organisé de gouvernement par la populace. La constitution dispose que le quorum du conseil tribal est de 100 personnes. Cela donne lieu à une forme de gouvernement où, littéralement, le conseil de tribu se réunit tous les trimestres, à quel moment les chefs des différentes factions jouent un petit jeu consistant à faire durer la réunion aussi longtemps que possible. La réunion peut durer des jours, et personne n'a le droit d'aller se coucher avant la fin. Si elle commence un samedi et si, le mercredi à trois heures du matin, vous et 99 de vos camarades factieux êtes toujours éveillés, vous pouvez destituer les représentants élus, faire vos propres lois et usurper le pouvoir.

Inutile de dire que ce genre de système gouvernemental n'est pas très sain, non seulement pour le développement économique mais pour la vie en général. Il a pour effet d'effaroucher les investisseurs de l'extérieur et, pis encore, les investisseurs de l'intérieur, les membres de la tribu qui seraient prêts à investir dans le système d'éducation, dans un ranch ou dans une petite entreprise. Nous pouvons tirer une leçon très intéressante de cette situation. L'une des choses que nous avons observées en étudiant les réserves indiennes aux États-Unis, c'est que la souveraineté peut tout gâcher. Il n'y a pas de souveraineté parfaite, et les tribus sont constamment aux prises avec le gouvernement fédéral et les gouvernements des États. En outre, si le gouvernement de la tribu ne peut pas créer un environnement économique, social et culturel où les intervenants économiques, les investisseurs et autres, tant de l'intérieur que de l'extérieur, se sentent en sécurité et sont prêts à investir dans la tribu, il est capable de détruire toute possibilité de développement économique. Dans ce sens, les réserves indiennes sont comme les pays en développement d'Europe de l'Est, d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine. Par le passé, les économistes comme moi voyageaient de par le monde et disaient aux autres quoi faire. Et ce que nous disions habituellement aux gens, c'était de mettre de l'ordre dans leurs politiques gouvernementales et de déterminer quels étaient leurs marchés. Lorsque les gens nous demandaient ce qu'ils pouvaient faire pour encourager le développement économique, nous leur parlions de ressources, d'investissements et d'épargne.

Paul Samuelson, prix Nobel d'économie, résume bien la situation. Voici ce qu'il dit : «Je devenais célèbre et les gens commençaient à me poser toutes sortes de questions au sujet de l'avenir du monde et, en particulier, de la prochaine région qui serait appelée à se développer.» C'était vers la fin des années 50. Samuelson a répondu que c'était manifestement l'Amérique latine, l'Amérique du Sud, et non l'Asie. À cette époque, l'Argentine avait le huitième niveau de vie du monde. Tout le continent était riche en ressources naturelles et il n'avait pas les graves problèmes de surpopulation de bien des pays d'Asie. Paul Samuelson croyait que c'était manifestement

cette région qui se développerait. Il ajoute : «J'avais tort, les ressources n'étaient pas la clé du développement économique, mais bien une autonomie gouvernementale effective.» Chaque société a une main-d'oeuvre. Et la leçon que nous enseignent la plupart des pays d'Asie, c'est que, si vous mettez votre environnement économique de base en place, le développement économique viendra par surcroît. Après tout, dans un certain sens, c'est en comparant Taiwan et la Chine, l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest – cas classiques s'il en est – que nous pouvons voir quelles sont les conditions nécessaires au développement économique. Par exemple, Taiwan avait très peu de ressources naturelles, ce n'était pour ainsi dire qu'une épave après la Deuxième Guerre mondiale, et ce pays est néanmoins devenu l'une des régions les plus prospères d'Asie.

Le message est double. Premièrement, la souveraineté semble être la clé du développement économique sur les réserves indiennes aux États-Unis parce que le Bureau of Indian Affairs n'a ni la volonté ni la capacité de stimuler le développement économique. Deuxièmement, des institutions doivent être en place pour que la souveraineté soit bien exercée et pour qu'un sain environnement économique puisse être créé.

J'aimerais maintenant parler des qualités que doivent avoir les institutions pour être efficaces. De toute évidence, la forme de gouvernement des Crows, celle du conseil général où tout le monde est membre de l'assemblée législative, ne donne pas de très bons résultats. Que faut-il alors? Aux États-Unis, nous avons trois grands types de gouvernements tribaux. Le premier type est celui où le conseil général constitue le gouvernement, mais pas une seule réserve où il y a un économique durable n'a ce type de gouvernement. La deuxième forme de gouvernement est parlementaire; c'est un système où le président de la tribu n'est pas élu directement par les citoyens de la tribu mais élu à titre de président du conseil tribal, qui, lui, est élu par les citoyens de la tribu. Troisièmement, nous avons dans les réserves américaines ce que nous appelons un gouvernement par élection directe du président; c'est là un régime présidentiel fort parce que le président de cette tribu jouit d'un bloc de pouvoirs séparé, émanant de l'appui des personnes qui l'ont élu.

Nous avons fait des études statistiques dans environ 75 réserves différentes, qui comptaient toutes un peu plus de 1 000 habitants. Nous avons constaté qu'en général, d'un point de vue statistique, les gouvernements tribaux de type présidentiel fort s'en tirent relativement mieux que les gouvernements de type parlementaire. Nous avons constaté aussi que l'existence dans la réserve d'un système judiciaire indépendant était un autre facteur qui favorisait le développement économique. Nous avons vu enfin que les formes de gouvernement de type conseil général ne sont simplement pas à la hauteur des gouvernements de type parlementaire ou de type présidentiel fort.

Par exemple, juste pour vous donner une idée, nous avons constaté qu'en comparaison d'un gouvernement de type conseil général, un gouvernement de type présidentiel fort contribue à une réduction de l'ordre de 15 points de pourcentage du chômage dans les réserves. La forme de gouvernement a donc son importance. Cela ne veut pas dire que les ressources ne comptent pas. Toutes choses étant égales par ailleurs,

qui n'aimerait pas disposer de plus de ressources? Qui n'aimerait pas avoir une montagne où il serait possible d'exploiter un centre de ski? Qui n'aimerait pas avoir un gisement houiller? Qui n'aimerait pas avoir accès à des zones de pêche, et ainsi de suite? Mais nous connaissons de nombreux cas de tribus relativement riches en ressources qui sont incapables d'un développement économique soutenu.

L'histoire de la tribu crow du Montana est peut-être un des cas les plus extrêmes, mais elle illustre bien à quel point un gouvernement tribal inefficace peut saboter le développement économique.

Que font les gouvernements efficaces au juste? D'après ce que nous en savons, ils font trois choses : ils règlent les différends et les conflits particuliers au sujet des valeurs immobilisées, ils s'occupent de l'administration courante et ils séparent la politique des affaires. Ce sont là les trois choses que semblent faire les gouvernements efficaces. D'abord, régler les différends. Un gouvernement efficace est la clé d'une organisation sociale et d'un développement économique efficaces. Mais comment empêcher un gouvernement de franchir la limite entre être la partie qui établit les règles du jeu et les applique et la partie qui se sert de tous les pouvoirs du gouvernement pour s'approprier toutes les ressources? Partout dans le monde, des gouvernements affichent depuis longtemps un comportement dit «marcosien», par allusion à Ferdinand Marcos. Ce qu'on entend par là, c'est la propension à se servir du pouvoir du gouvernement non pas pour créer des conditions favorables à des investissements sûrs, à l'épargne et à la productivité économique, mais pour s'approprier illégalement la richesse. Les gouvernements qui agissent ainsi détruisent le développement économique. On pourrait dire, en un sens, que c'est devenu la norme en Amérique latine où, pendant une bonne partie de la période d'après-guerre, on s'est constamment servi du pouvoir gouvernemental pour effectuer ou renverser des coups d'État et voir ainsi qui pourrait gouverner et avoir la mainmise sur la richesse d'une société. Partout dans le monde, y compris dans les réserves indiennes américaines, les bons gouvernements jouent un rôle efficace dans le règlement des différends, mais leurs pouvoirs sont limités afin qu'ils n'adoptent pas un comportement marcosien qui les ferait devenir les voleurs de la richesse de la réserve. Comment procède-t-on?

Il est évident que le gouvernement de type conseil général des Crows du Montana n'a pas cette capacité, car il n'y a aucune séparation des pouvoirs dans cette structure de gouvernement. Chaque trimestre, ils se rassemblent dans le gymnase de l'école secondaire avec tous les membres de la tribu et voient qui est capable de rester éveillé le plus longtemps. Il se produit alors un «coup d'État», pour ainsi dire, et quelqu'un prend le contrôle de la tribu. Les gouvernements tribaux efficaces fonctionnent suivant un système à la fois traditionnel dans certains cas et, si vous voulez, européanisé dans d'autres cas. Les gouvernements tribaux efficaces trouvent les mécanismes qui leur permettent d'établir ce que nous appellerions une séparation des pouvoirs. Si vous le permettez, j'aimerais faire quelques commentaires là-dessus. Dans certaines tribus, les Flatheads du Montana par exemple, le plus gros problème vers la fin des années 80, quand l'économie était en plein essor, était le manque de main-d'oeuvre. Chez eux, ce n'était pas le chômage qui constituait un problème,

mais la pénurie de main-d'oeuvre. Présentement, le taux de chômage chez les Flatheads se situe autour de 10 %. Dans les régions rurales des États-Unis, c'est un taux très bas. Autant que l'on sache, les Flatheads du Montana se sont dotés du système judiciaire le mieux développé de tous les États-Unis. Ils ont une magistrature distincte, avec procureurs généraux, juges, etc., et ils ont en outre adhéré à un système intertribal d'appel, sorte de cour suprême où il peut en être appelé des décisions des cours tribales devant un tribunal intertribal qui sert d'arbitre de dernière instance et qui règle ainsi de nombreux différends. La tribu des Flatheads s'est ainsi dotée d'un système judiciaire très stable et elle est maintenant considérée comme un endroit très sûr pour les membres de la tribu et les autres qui veulent investir, si bien que les capitaux y circulent d'une façon qui fait l'envie de nombreux États américains. Dans l'Arkansas, l'État d'où vient le président Clinton, on espère pouvoir créer un environnement qui mette les investisseurs en confiance, comme l'ont fait les Flatheads. Ceux-ci offrent un exemple typique du genre de système dont on parlait dans les manuels scolaires de mes études secondaires : séparation des pouvoirs, système judiciaire indépendant, magistrature indépendante, législature indépendante et ainsi de suite.

Il y a par contre des tribus qui fonctionnent sans constitution écrite. C'est le cas des Pueblos Cochiti au Nouveau-Mexique, qui ont une forme de gouvernement purement théocratique. Le 29 décembre de chaque année, l'unique leader religieux de la tribu se rend sur la place tribale, au milieu de la petite agglomération, ou dans le gymnase de l'école s'il pleut, et ce théocrate tribal, appelé *caseeca*, désigne les politiciens de la tribu. Un tel sera gouverneur cette année-là, un tel sera vice-gouverneur, un autre, trésorier, et ainsi de suite. Cette forme de gouvernement n'est guère conforme aux traditions démocratiques connues, mais elle respecte les traditions des Cochiti. Se tirent-ils bien d'affaire? Eh bien, ils représentent un cas très intéressant. Certains d'entre vous ont peut-être entendu parler des frères Hunt, ces magnats du pétrole qui ont déjà été propriétaires de l'équipe de football de Kansas City, les *Chiefs*. Ils étaient propriétaires d'un complexe résidentiel dans la réserve des Cochiti en vertu d'un bail de 49 ans. Ce complexe a été bâti dans le but d'en faire un village pour les retraités non autochtones qui voudraient venir se bâtir de belles maisons et vivre dans le cadre enchanteur du désert du sud-ouest du Nouveau-Mexique. Ils y ont créé une agglomération florissante, avec piscines, courts de tennis, etc. Dans les années 80, l'effondrement du marché pétrolier a acculé les frères Hunt à la faillite et la tribu leur a acheté le complexe résidentiel. Il leur fallait maintenant prendre une décision. Des membres de la tribu se disaient : faisons partir les gens qui vivent ici; ce sont de belles maisons, nous y installerons nos membres. Une autre faction de la tribu s'opposait à de tels agissements. Nous pouvons faire de l'argent avec ces installations, disaient-ils. Nous avons un terrain de golf, des courts de tennis, de magnifiques maisons; les possibilités sont attrayantes. La tribu décida finalement de rester dans l'immobilier. Le taux de chômage a chuté considérablement dans la réserve depuis que la tribu a pris son économie en main dans les années 80, en particulier après la faillite des frères Hunt. Et elle fonctionne suivant une forme de gouvernement tout à fait traditionnelle. Le chômage a diminué chez les jeunes et l'augmentation du revenu par habitant a été l'une des plus marquées aux États-Unis. Pourtant, il

s'agit à première vue d'une collectivité pauvre en ressources; à part le désert, il n'y a presque rien là-bas.

Je raconte cela parce qu'il y a une importante leçon à en tirer. Quand je parle de séparation des pouvoirs et de système judiciaire, je ne veux pas insinuer que les gouvernements tribaux devraient tous adopter le mode de gouvernement décrit dans les manuels scolaires de mon adolescence. Nous croyons que l'expérience des Pueblos Cochiti montre que chaque tribu, chaque société, chaque pays en développement est confronté aux mêmes genres de problèmes lorsqu'ils veulent créer des conditions qui inciteront les gens à investir leurs capitaux et à s'investir eux-mêmes. Toute société a des différends à régler. Toute société est confrontée au problème d'établir des règles du jeu lui permettant de s'organiser. C'était vrai il y a 500 ans et ce l'est encore aujourd'hui. Et toutes les sociétés prospères ont à faire face à ce genre de problèmes. Les solutions qu'elles y apportent peuvent varier. Les Cochiti peuvent s'épanouir dans leur théocratie, et les Flatheads avec leur constitution de type quasi américain, sauf pour le système judiciaire, et ainsi de suite. Les mécanismes auxquels recourent différentes sociétés pour neutraliser les Ferdinand Marcos et mettre en place des institutions gouvernementales efficaces peuvent différer, mais ces sociétés sont toutes aux prises avec les mêmes problèmes.

J'ai mentionné que la séparation de la politique des affaires était une condition préalable à un développement économique fructueux. C'est quelque chose qui se vérifie à maintes reprises sur le terrain. Dans les réserves indiennes américaines, le fonds de terre appartient à la tribu, et il est normal que les membres de celle-ci exercent un contrôle sur les grandes orientations économiques de la tribu un peu comme le feraient des actionnaires. Il est normal que les membres de la réserve yakima décident qu'ils ne veulent pas de centre de ski parce qu'ils considèrent la montagne comme un lieu sacré. Il est normal aussi que les Apaches White Mountain disent en vouloir un. Ce sont là des décisions que chaque société devrait prendre elle-même. Ce sont cependant des décisions stratégiques qui influent sur l'avenir de la société. Un problème se pose dans de nombreuses réserves indiennes où l'activité politique tribale se résume à décider qui embaucher, qui congédier ou quel régime de retraite adopter. Allons-nous acheter tel appareil ou tel autre? Dans une multitude de cas, à moins que ces décisions de tous les jours ne soient séparées des décisions politiques de la tribu, nous assistons à une destruction de l'économie ou de l'entreprise.

Nombre de tribus aux États-Unis ont établi ce qu'elles appellent des conseils d'entreprise. Ceux-ci sont souvent constitués en sociétés indépendantes du gouvernement tribal pour faciliter la gestion des entreprises et de l'actif de la tribu. De nombreuses autres tribus essaient de gérer leurs entreprises par l'intermédiaire du conseil tribal dont les membres font partie également des conseils d'administration des entreprises. Après avoir pris un échantillon d'environ 80 entreprises, nous avons constaté que les chances de rentabilité d'une entreprise autochtone sont cinq fois plus élevées quand la tribu se dote elle-même d'un conseil de gestion indépendant du conseil et du gouvernement tribaux. Cinq fois plus élevées que quand le conseil tribal prend lui-même ces décisions de gestion.

Il y en a peut-être parmi vous qui font partie de conseils tribaux et qui ont l'impression que nous demandons à certains de ces conseils de renoncer à des pouvoirs pourtant légitimes, mais c'est parfois de cette façon que les gens arrivent à trouver les mécanismes d'autonomie gouvernementale qui leur permettent de prendre leurs affaires en main.

Il existe une troisième et dernière clé du succès dans le monde autochtone. Il y avait tout d'abord une dynamique affirmation de souveraineté, puis l'existence d'institutions gouvernementales autonomes qui exercent un pouvoir véritable. Troisièmement, il y a ce que nous appelons, dans le jargon de notre recherche, l'harmonisation culturelle. Voici de quoi il s'agit. Au niveau de la structure de base, que le judiciaire soit indépendant ou non, qu'il s'agisse ou non d'une théocratie pure, qu'il y ait ou non un dirigeant fort ou un régime parlementaire quelconque, à moins que les institutions fondamentales du gouvernement correspondent aux normes culturelles sous-jacentes de légitimité et de rectitude, ces institutions resteront inefficaces et le développement économique ne se produira pas. C'est là une constatation importante. Pour illustrer mon propos, je vous citerai l'exemple de deux tribus.

Je le disais tantôt, nous avons aux États-Unis des constitutions imposées par le gouvernement. Nous travaillons de près avec deux tribus qui possèdent presque textuellement la même constitution : les Apaches White Mountain, dont j'ai déjà parlé, et les Sioux Oglala de la réserve Pine Ridge, dans le Dakota du Sud. Les deux tribus ont pratiquement la même constitution, à quelques détails près. Pine Ridge, selon le recensement de 1990, est l'endroit le plus pauvre de notre pays.

Vous vous demandez peut-être ce que je raconte : je suis là à vous parler de l'importance d'avoir des institutions efficaces, puis je vous donne l'exemple de deux sociétés parallèles vivant sous le même régime gouvernemental : une qui se débrouille très bien et l'autre très mal. Je crois qu'il s'agit d'un problème d'harmonisation culturelle. Les Apaches ont depuis toujours une forme de gouvernement qui fait des chefs le centre de l'autorité légitime et le point de concentration du pouvoir. Le gouvernement apache traditionnel était dominé par le seul chef de la tribu, à tel point que celui-ci avait le droit de se choisir des sous-chefs et de créer un conseil de tribu. C'était le chef qui créait ce conseil, pas le peuple. Le gouvernement apache était dominé par un chef puissant, unique. De plus, ce chef omnipotent détenait des pouvoirs judiciaires. Si un meurtre ou un autre crime grave était commis, ce chef pouvait s'adjoindre deux autres membres de la tribu pour former un jury. Mais le pouvoir judiciaire demeurait entre les mains du chef. Maintenant, regardons ce qui se passait chez les Sioux.

Avant l'instauration des réserves, avant la conquête, les Sioux avaient à toutes fins pratiques un régime parlementaire. Le peuple se dotait d'un conseil d'anciens, assez nombreux. Ce conseil choisissait à son tour des administrateurs que les Blancs finirent pas considérer comme des chefs, mais dont les fonctions étaient purement administratives – ils s'occupaient de l'aspect militaire, agricole, etc. Et les gros-ventres (les Sioux appelaient ainsi les anciens du conseil) choisissaient toujours trois administrateurs pour répartir le pouvoir. La société sioux ne possédait pas de pou-

voir centralisé, de grand chef; son régime s'apparentait au parlementarisme. Les Apaches White Mountain et les Sioux Pine Ridge ont cependant la même forme de gouvernement à exécutif, à l'heure actuelle. Les Sioux ont un dirigeant élu qui centralise le pouvoir et un conseil peu nombreux, mais le premier dirigeant est élu par le peuple, de sorte que son pouvoir lui vient de l'extérieur du gouvernement.

Les Apaches White Mountain ont le même genre de gouvernement. En fait, le grand chef actuel a siégé pendant 18 des 20 dernières années. Dans le cas des Mescaleros, Wendel Chion est chef de cette tribu apache depuis plus de 30 ans. À Pine Ridge, une seule personne a réussi à se faire réélire depuis les années 30. La société des Sioux ne reconnaît pas la légitimité du chef à pouvoir centralisé, de sorte que les Sioux se trouvent affublés d'un gouvernement imposé dans les années 30 par le gouvernement fédéral des États-Unis, ce qui leur cause énormément de souci. Car c'est ce gouvernement qui a le vrai pouvoir puisqu'il achemine l'argent fédéral, puisqu'il approuve les investissements des gens d'affaires, mais c'est un gouvernement que les Sioux ne reconnaissent pas vraiment comme tel. Les Sioux – et c'est compréhensible – sont devenus très agressifs à propos de la réforme constitutionnelle. La société des Sioux en général – il y a sept grandes réserves – fonctionne partout selon ce modèle de gouvernement à forte autorité centralisée qui n'est pas conforme à leur tradition. Une seule tribu de Sioux se tire bien d'affaires, celle de Lower Bruel. C'est la seule tribu sioux qui ait un gouvernement de type parlementaire. Autrement dit, cette tribu n'a pas voulu d'un chef omnipotent.

La leçon à retenir est que les institutions gouvernementales officielles doivent correspondre aux normes culturelles officieuses qui déterminent la légitimité de ce gouvernement. Chaque société a ses normes culturelles. Pour les Cochiti, c'est la théocratie qui est légitime. On se demande pourquoi cette théocratie ne mène pas à la dictature. Après tout, qu'est-ce qui empêche le théocrate de dire «Dieu m'enjoint de vivre dans la plus belle maison du voisinage»? C'est que le peuple exerce un contrôle. Rien n'est écrit, mais la culture interdit au théocrate de dicter sa volonté, bien qu'il détienne les mêmes pouvoirs restrictifs que les chefs apaches. On voit par conséquent pourquoi le gouvernement tribal doit être conforme à ce qui détermine la légitimité de l'autorité dans la tribu. Sachons que les gens de l'extérieur ne peuvent pas imposer l'une ou l'autre forme de gouvernement aux tribus. Il n'est pas facile de savoir quelle est la culture d'une société, ce qu'elle juge légitime ou non. On peut en discuter tant qu'on veut, mais les gens de l'extérieur n'ont pas la moindre idée de la culture tribale. C'est pourquoi nous estimons que les formes de gouvernement imposées par les autorités fédérales ont été relativement inefficaces. Seulement quelques-unes de nos 300 réserves connaissent un tant soit peu de développement économique. Ce problème d'harmonisation culturelle semble exister partout dans le monde.

D'après la recherche faite en Afrique, les seules réussites économiques enregistrées par les tribus africaines – elles sont rares – sont celles des tribus dont la culture acceptait les régimes hérités des puissances coloniales : la France, l'Angleterre, le Portugal. Quand les puissances coloniales se sont retirées d'Afrique, on a assisté à des conflits violents et à l'effondrement des sociétés partout où des gouvernements sans légitimité aux yeux du peuple étaient perçus comme un empêchement au développement économique.

MÉMOIRES

L'assise territoriale et le capital ressources

*Robert T. Gruben**

Je me réjouis de l'occasion qui m'est offerte de présenter aujourd'hui un document de réflexion sur l'assise territoriale et le capital ressources vus dans l'optique de l'édification de nos économies. C'est un sujet qui m'intéresse grandement – notamment parce que c'est un domaine où se présentent de sérieux défis en même temps que de formidables possibilités pour notre avenir économique. C'est aussi un domaine extrêmement complexe et je prends soin d'éviter les généralisations trop simplistes et les réponses toutes prêtes.

Nous qui sommes réunis ici aujourd'hui venons de nombreuses régions différentes du pays où les situations et les besoins varient. Nous avons au moins un intérêt commun : bâtir une assise économique stable pour notre peuple. Je ne prétends pas connaître les particularités de chacune de nos situations, ni être en mesure de prévoir dans tous les cas comment mes observations s'appliqueront à votre expérience et au monde que vous connaissez. Mon intention est simplement de présenter certaines observations découlant de mon expérience qui pourraient servir de point de départ pour nos discussions d'aujourd'hui.

La région visée par la Convention définitive des Inuvialuit

Je vis dans ce qu'on appelle la région visée par la Convention définitive des Inuvialuit (CDI). C'est une région située dans l'ouest de l'Arctique (à l'extrémité nord-ouest du Canada) où les Inuvialuit possèdent les titres de propriété de terres d'une superficie globale de 90 000 kilomètres carrés, y compris les droits d'exploitation

* Président, Société régionale inuvialuit, Inuvik (Territoires du Nord-Ouest).

minière, pétrolière et gazière du sous-sol sur une superficie de 13 000 kilomètres carrés. Ce droit de propriété a été officiellement reconnu en 1984 avec la signature de la Convention définitive des Inuvialuit et l'adoption par le Parlement canadien de la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit*, loi qui est également protégée par la Constitution canadienne. Dans les faits, cela signifie que la CDI ne peut être modifiée par le Parlement sans le consentement des Inuvialuit.

La consécration sous forme de loi de l'entente conclue suite au règlement de nos revendications a fait de nous les plus grands propriétaires fonciers d'Amérique du Nord. Il importe de signaler que ce sera bientôt les Inuit de l'est de l'Arctique qui le deviendront, quand le Parlement aura adopté l'entente sur le règlement des revendications territoriales de la Fédération Tungavik du Nunavut. La CDI nous assure un contrôle total sur l'activité industrielle ayant lieu sur les terres privées et nous permet de maintenir nos activités traditionnelles sans ingérence. Elle nous accorde aussi une indemnisation financière ainsi que des droits et avantages spéciaux, comme par exemple des privilèges exclusifs de chasse et de pêche et l'examen obligatoire des projets de développement. Elle prévoit aussi des paiements en espèces de 170 millions $ aux Inuvialuit, dont le versement sera échelonné jusqu'en 1997.

La CDI

La CDI a été signée après 10 ans de négociations. Les pressions exercées en faveur de la mise en valeur des ressources des terres que nous occupions a été le facteur qui a favorisé la conclusion de cette entente.

Le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort renferment d'importants gisements de pétrole et de gaz. Au milieu des années 60, beaucoup de grandes sociétés pétrolières y ont mené des activités d'exploration. Ces activités se sont déroulées sans qu'on se soucie vraiment de protéger l'environnement, la faune et nos pratiques traditionnelles de chasse, de piégeage et de pêche. Les sociétés pétrolières ne nous ont généralement accordé aucun dédommagement pour les perturbations qu'elles avaient causées. Il était très évident que l'industrie pétrolière ne reconnaissait pas nos droits de propriété sur ces terres et les ressources qu'elles recèlent. Nous n'avions cependant jamais signé de traité ni d'entente cédant la propriété de nos terres au Canada.

En 1974, nous avons engagé des négociations afin de régler cette question. Le monde dans lequel nous, les Inuvialuit, vivons aujourd'hui a été très profondément façonné par ces 10 années de négociations.

Institutions liées à la CDI

Il a fallu, pour administrer la CDI, créer diverses institutions fonctionnelles et d'autres infrastructures. Ces mécanismes nous permettent de capitaliser sur la préservation des ressources financières provenant de l'exploitation de notre patrimoine tout en créant des possibilités d'emploi, de formation et d'affaires pour nos gens.

Nous avons établi une société de gestion foncière ayant charge des titres de propriété sur nos terres, une société de placement chargée d'assurer une gestion prudente de la majorité des fonds provenant du règlement de nos revendications, une société de développement et une société pétrolière chargées de mettre en place et de développer les opérations commerciales des Inuvialuit ainsi qu'un programme de développement social des Inuvialuit visant à assurer une amélioration générale de la santé, des conditions de logement, de la scolarisation et du niveau de vie des Inuvialuit.

Toutes ces sociétés sont des filiales de la Société régionale inuvialuit (SRI) et relèvent de son autorité. La SRI est elle-même directement dirigée par les bénéficiaires de la CDI via des élections démocratiques.

Objectifs de la CDI

Dans les négociations sur nos revendications, nous avons mis à profit les expériences d'autres groupes autochtones. En nous basant sur un examen des revendications présentées par des peuples autochtones de l'Alaska et du Québec et sur nos propres aspirations et valeurs culturelles, nous avons orienté nos efforts ainsi que la mise en oeuvre de la CDI en fonction de plusieurs grands objectifs :

- La protection de notre faune, de notre environnement et de nos activités de chasse traditionnelles;
- La maîtrise totale des terres que nous possédons;
- La création d'institutions et d'infrastructures autonomes et indépendantes du gouvernement;
- L'investissement de nos capitaux dans des entreprises rentables.

Ces objectifs s'inscrivent dans un plan de développement qui se veut «durable», c'est-à-dire qui maintienne l'équilibre entre la mise en valeur des ressources et la protection de l'environnement, un plan de développement tourné vers le monde extérieur et s'inscrivant dans une perspective mondiale tout en demeurant fortement axé sur *notre* économie grâce à des mesures visant à diversifier et à stabiliser notre infrastructure économique régionale et à assurer aux Inuvialuit de nouvelles et meilleures possibilités d'emploi et de formation et des débouchés pour les petites entreprises.

Notre objectif, dans l'application de l'entente sur nos revendications territoriales est de transmettre les avantages socio-économiques découlant de nos initiatives de développement, quel que soit l'endroit où elles ont lieu, à nos gens, dont la vaste majorité désire vivre, travailler et élever leurs familles dans la région visée par la CDI.

La CDI et au-delà

Comme je le disais, il nous a fallu 10 ans pour négocier l'entente consécutive à nos revendications territoriales. L'an prochain, nous aurons accumulé 10 années d'expérience dans son application. Le climat de certitude que la CDI a créé dans notre région nous a permis, dans une grande mesure, de concentrer nos énergies sur notre développement social et économique. Bien que l'application de la CDI ait

présenté des difficultés uniques et souvent frustrantes – j'en mentionnerai d'ailleurs quelques-unes plus tard – elle nous a permis de définir et de forger de nouvelles relations au niveau des secteurs public et privé.

Par exemple, la CDI a redéfini nos rapports avec les gouvernements et l'industrie dans de nombreux domaines allant des accords de coopération et de participation aux organismes de cogestion de la faune et au processus d'examen environnemental. Elle a été un important agent de développement économique responsable dans notre région, ainsi qu'un moyen pour les Inuvialuit, l'industrie et les gouvernements de contribuer à assurer un meilleur avenir économique aux Inuvialuit, aux autres habitants du Nord ainsi qu'aux Canadiens.

Cependant, et j'insiste là-dessus, la CDI n'est pas le seul instrument dont nous disposions, ni le seul que nous ayons utilisé. Nous nous en sommes servis comme base de travail, comme point de départ, mais nous sommes allés bien au-delà de ses propres dispositions. La CDI et le territoire dont elle nous accorde la possession ne suffisent pas en eux-mêmes à garantir notre bien-être économique futur et le maintien de saines populations d'espèces fauniques pour notre peuple. Nous nous sommes mis en quête de nouvelles possibilités, de nouveaux partenariats et de nouvelles ressources qui sont loin de chez nous et bien en dehors de la portée de l'entente sur nos revendications territoriales.

Initiatives dans le secteur privé

Les initiatives que nous avons prises dans le secteur privé illustrent bien notre approche. Je vais parler brièvement de certaines des institutions que nous avons établies dans le contexte de la CDI et montrer où ces activités nous ont menés.

La Société inuvialuit de placement

Prenons par exemple la Société inuvialuit de placement (SIP). Une des décisions fondamentales que nous avons prises dès le départ a été d'investir la majeure partie de notre capital dans des placements sûrs. En recourant aux services de firmes professionnelles comme Wood Gundy et Nesbitt Thompson, la SIP s'est constitué un portefeuille d'investissements diversifiés et sûrs sur le marché intérieur. Nous avons présentement des investissements dans des titres à court et à long terme particulièrement stables et sûrs comme des bons du Trésor et des obligations. Nous avons aussi investi un très faible pourcentage de notre capital sur le marché des valeurs mobilières.

Cependant, afin de nous assurer que nos investissements et nos portefeuilles de placement produisent toujours les meilleurs rendements et soient à l'abri des récessions économiques régionales et nationales, la SIP a diversifié nos placements en investissant à l'étranger, par exemple aux États-Unis, au Japon, en Europe et sur les marchés de Hong Kong, de Singapour, de Taiwan et de la Corée du Sud. Nous avons récemment acheté un gros bloc d'actions dans une importante société financière asiatique

et nous sommes maintenant un des principaux actionnaires de cette société. Cet investissement a consolidé notre position sur le marché asiatique.

La Société pétrolière inuvialuit

La Société pétrolière inuvialuit (SPI) est un autre exemple des efforts que nous faisons pour tirer profit des possibilités de mise en valeur de ressources locales mais sans nous y limiter.

L'énorme potentiel pétrolier et gazier du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort finira un jour par entraîner l'implantation d'une importante industrie pétrolière et gazière dans notre région. Nous avons cru qu'il était important, afin d'assurer la participation des Inuvialuit à ces projets et de profiter au maximum des possibilités associées à la mise en valeur de nos ressources, d'établir notre propre société pétrolière.

La Société pétrolière inuvialuit (SPI) est entrée en activité au début des années 80 en faisant quelques investissements modestes. Nous avons accru et étendu nos activités pendant toutes les années 80 et avons récemment atteint le premier grand objectif que nous nous étions fixé : la création d'une société pétrolière et gazière appartenant entièrement à des intérêts inuvialuit et fonctionnant à pleine capacité. La SPI produit actuellement 3 300 barils de pétrole et de gaz par jour, se livre à des opérations de forage et exploite différentes propriétés pétrolières et gazières dans l'ouest du pays, ce qui la classe parmi les 50 plus importantes sociétés pétrolières et gazières du Canada.

En plus de ses activités dans l'ouest du pays, la SPI continue de voir à la mise en valeur des terres que nous possédons dans le Nord. D'importants gisements de pétrole et de gaz ont été découverts dans ces régions près des municipalités d'Inuvik et de Tuktoyaktuk. Les réserves prouvées de pétrole et de gaz sur nos terres sont évaluées respectivement à 100 millions de barils et à 300 milliards de pieds cubes. Autrement dit, la superficie de nos terres et le volume de nos ressources pétrolières dépassent ceux de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick combinés.

En 1986, nous avons conclu avec Esso et ses partenaires une entente leur accordant une concession pétrolière et gazière sur les terres de la péninsule de Tuktoyaktuk. En 1992, une entente semblable a été conclue avec Shell Canada pour les terres de la région d'Inuvik. Ces deux ententes nous permettent de toucher d'importantes redevances et nous ouvrent de nouvelles possibilités de revenus.

La Société inuvialuit de développement

La Société inuvialuit de développement a été établie avant la signature de la CDI. C'est aujourd'hui une société de développement diversifiée évoluant dans les domaines du transport, de l'immobilier, de la fabrication, de la vente d'aliments en gros, de la prospection, de la vente au détail, de la construction et des services environnementaux.

Dans ce cas également, nous avons établi des liens de coopération et nous nous sommes lancés en affaires avec des intérêts de l'extérieur de la région visée par la CDI. Par exemple, la plus importante composante du groupe SID est la société Norterra Incorporated. Cette société, qui appartient à parts égales aux Inuvialuit et aux Inuit de l'est de l'Arctique, assure le transport d'approvisionnements et de matériel dans le Nord via le Mackenzie et la baie d'Hudson. Norterra a aussi une division de camionnage, une usine de fabrication de vannes de pipeline et la plus grande usine de fabrication de maisons mobiles de tout le pays. Ses revenus annuels se chiffrent à plus de 50 millions $.

Les Inuvialuit ont su tirer profit, de concert avec leurs sociétés financières et commerciales, du contrôle qu'ils exercent sur les terres et les ressources dont ils ont la propriété pour faire valoir leurs intérêts dans la réalisation d'importants ouvrages publics et industriels dans l'ouest de l'Arctique. Entre 1989 et 1993, la SID a conclu pour plus de 20 millions $ de contrats pour la réalisation de travaux sur le chantier de construction des installations du Système d'alerte du Nord, pour le compte du ministère de la Défense nationale. Au cours de la dernière année, la SID et d'autres entreprises privées inuvialuit ont été associées de près à la réalisation d'autres projets du MDN.

Développement immobilier en dehors de la région visée par la CDI

Malgré l'étendue des territoires que nous possédons dans l'ouest de l'Arctique, nous faisons du développement immobilier dans d'autres parties du Canada. Les premières initiatives de la SID ont été prises dans le secteur du développement immobilier, principalement dans la construction de petits immeubles d'habitation et complexes de bureaux dans nos propres agglomérations.

À mesure que nous avons acquis de l'expérience, nous avons regardé en dehors de la région visée par la CDI. En 1987, nous avons construit un complexe commercial et résidentiel à Vancouver. Cet immeuble a été vendu en moins d'un an et nous a rapporté un bon profit. Depuis, nous avons fait d'autres placements immobiliers à New Westminster, Surrey, Port Moody et Vancouver, y compris l'achat de plus de 800 acres de terrains non aménagés à Nanaimo. Nous y avons arrêté un plan d'aménagement et achevé les premières étapes d'un lotissement industriel. On espère qu'une fois mené à terme ce projet rapportera aux Inuvialuit des profits de plusieurs millions de dollars.

En plus de constituer des investissements attrayants, ces projets de développement immobilier nous ont aidés à atteindre l'important objectif de diversifier nos entreprises commerciales. Tout en étant conscients de la nécessité d'utiliser nos ressources financières pour favoriser le développement économique dans l'ouest de l'Arctique, nous considérons qu'il est également important de nous assurer que nos investissements sont rentables et sûrs.

Institutions de conservation de la faune

Il est également important pour nous d'assurer la conservation de la faune et la protection de notre environnement. Beaucoup d'Inuvialuit sont des travailleurs salariés ou dirigent de petites entreprises, mais nous continuons presque tous à pratiquer la chasse et la pêche. Nous croyons que notre bien-être futur est inséparable de la salubrité de nos terres et de la bonne santé de la faune qui y vit.

Le Conseil inuvialuit de gestion du gibier a été établi en 1979, en prévision de la conclusion de la CDI, afin de représenter les intérêts collectifs des Inuvialuit en ce qui a trait à la conservation de la faune. Formé de représentants élus de chacune de nos collectivités, le Conseil est notre principal porte-parole auprès du gouvernement pour ce qui touche les plans de gestion de la faune, la désignation des quotas de récolte, l'examen des politiques et des lois mettant en cause les intérêts des Inuvialuit en matière de gestion de la faune et l'expression de nos préoccupations à l'égard de tout projet ou entreprise allant à l'encontre de nos intérêts en ce qui concerne la faune et son habitat.

En plus de reconnaître l'institution qu'est le Conseil de gestion du gibier, la CDI a établi un système de gestion coopérative entre le Canada, les Inuvialuit et les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Il en résulte que, collectivement, nous assumons à parts égales les responsabilités de décision en ce qui touche la gestion de nos ressources renouvelables. Les méthodes de gestion de la faune ont beaucoup changé depuis 1984, par suite de la conclusion de la CDI et d'autres événements comme l'affaire *Sparrow*. La plupart des spécialistes reconnaissent maintenant que la gestion de la faune est un processus coopératif. Ce n'était pas le cas avant la signature de la CDI, quand «gestion coopérative» dans le vocabulaire du gouvernement signifiait : c'est nous qui gérons; vous, vous coopérez.

Coopération internationale

Comme pour nos activités de développement, nous prenons des initiatives en dehors de la région visée par la CDI dans le but de bâtir des partenariats et de conclure des accords qui contribueront à assurer notre bien-être futur et la mise en valeur de nos terres et de nos ressources. La région visée par la CDI n'est ni une enclave économique ni un protectorat sur lequel le gouvernement garde un oeil vigilant. Comme nos activités commerciales et nos programmes de développement, nos terres et la faune qui les habite subissent les effets de décisions et d'événements qui surviennent en dehors de la région où nous vivons, chassons et pêchons. Dans ce cas également, nous avons essayé d'exercer notre influence au-delà des dispositions particulières de la CDI et des limites de la région visée par cette entente.

Par exemple, en 1988, les Inuvialuit et les Inupiat de l'Alaska ont signé une entente internationale sur la gestion de l'ours polaire. Cette entente s'inspire de l'Accord international sur la conservation des ours polaires et de leur habitat (conclue en 1976), et nos deux groupes d'utilisateurs se sont concertés pour concevoir une

entente de gestion visant le maintien d'une population saine et viable d'ours polaires de part et d'autre de notre frontière internationale commune.

Notre plan Alaska-Inuvialuit de gestion du béluga a été conclu dans le but de réaliser à peu près le même genre d'objectif en ce qui concerne les bélugas, au moyen de mesures d'autoréglementation des prises et de lignes directrices concernant la conservation, la protection et la recherche.

Sélection et examen environnementaux

Nous partageons aussi avec le gouvernement la responsabilité de procéder à une sélection et à un examen des projets de développement afin d'évaluer la nature et l'étendue de leurs effets sur l'environnement, la faune et les activités de chasse, de pêche et de trappage. Cela vaut aussi pour les projets de développement envisagés en dehors de la région visée par la CDI mais qui pourraient avoir des effets à l'intérieur de cette région.

Le processus de sélection et d'examen environnementaux établi dans le cadre de la CDI a fixé de nouvelles normes justifiables de développement tenant compte de la nécessité de protéger l'environnement. Certaines de ces normes ont été modifiées avec le temps afin de tenir compte de l'évolution des attentes, des attitudes et de la confiance du public à l'égard de certaines formes de développement et de leurs répercussions.

Le Bureau d'examen des répercussions environnementales procède à des examens publics de projets de développement. Il recommande aux autorités gouvernementales compétentes de donner ou non le feu vert à ces projets et selon quelles conditions. Les audiences qu'il a tenues en 1990, relativement au programme de forage envisagé par Gulf Canada Resources dans la mer de Beaufort, ont été marqués par une controverse à cause de leur portée et de leur issue (le Bureau a rejeté la demande).

Il faut garder à l'esprit que les audiences de Kulluk ont eu lieu peu après le naufrage de l'Exxon Valdez. Ce facteur, combiné à une méfiance de longue date envers le processus de réglementation du gouvernement fédéral, a sensiblement influé sur l'examen lui-même. À la suite de l'examen, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a constitué un groupe de travail chargé d'étudier toutes les questions reliées aux moyens d'intervention du gouvernement en cas de déversement de pétrole résultant de l'explosion d'un puits dans la mer de Beaufort. S'il leur est donné suite, les recommandations du groupe de travail contribueront largement à rassurer le public quant à ce genre d'exploitation pétrolière et à d'autres projets semblables.

Nous estimons avoir établi pour les activités industrielles de développement dans notre région un régime environnemental qui deviendra un modèle caractérisé par la précision, l'équité et l'efficacité. C'est bon tant pour l'environnement que pour le développement. C'est quelque chose qui importe non seulement pour les Inuvialuit, mais pour tous les habitants du Nord et les autres Canadiens.

Relations avec les gouvernements

La CDI a défini le cadre et les fondements d'une nouvelle relation entre les Inuvialuit et les gouvernements. L'établissement de cette relation n'a pas été facile ni exempt d'embûches. La CDI ne garantit pas la coopération et l'appui des gouvernements. Elle ne dicte pas les attitudes des grandes sociétés non plus que le comportement des gouvernements. Nous avons appris beaucoup dans ce domaine à mesure que nous progressions dans la mise en oeuvre de l'entente – notamment, qu'elle n'assurera pas en elle-même des relations de travail fructueuses ainsi que de bons résultats.

Tout manque d'appui ou de collaboration à quelque palier de gouvernement réduira considérablement nos perspectives de bénéfices. Même avec une entente sur nos revendications, nous ne pouvons agir seuls. Comme toute autre société privée, nous ne sommes que trop conscients des obstacles que les gouvernements peuvent élever à l'étape de la mise en oeuvre d'un projet ayant reçu l'appui des dirigeants politiques et du public. Le projet gazier de Tuktoyaktuk en est un bon exemple.

Le projet gazier de Tuktoyaktuk

En 1986, en se fondant sur une évaluation indépendante, le ministre fédéral de l'Énergie a annoncé le versement d'une subvention de 9 millions $ pour aider les Inuvialuit à lancer un projet d'exploitation à petite échelle de ressources gazières à des fins locales. Cette aide financière devait constituer une forme de financement transitoire pour la poursuite d'un projet ayant une grande valeur locale, pendant la période de dépression des prix mondiaux et en attendant qu'une amélioration du climat économique le rende viable. Pendant deux ans après cette annonce, nous avons vainement essayé de négocier un accord avec ce même gouvernement qui avait promis de nous aider. Les fonctionnaires fédéraux engagés dans la négociation de l'accord ont, à toutes fins pratiques, bloqué le projet en imposant trois exigences que nous jugions inacceptables. Premièrement, ils ont prétendu après le fait, c'est-à-dire après l'annonce du ministre, que la contribution de 9 millions $ était taxable. Deuxièmement, ils ont fait savoir que si les données économiques du projet changeaient, il serait mis fin à l'accord. Troisièmement, ils ont insisté sur le fait que le ministre pourrait demander n'importe quand que sa contribution lui soit retournée.

Je ne connais pas une seule entreprise privée évoluant dans un secteur comportant autant de risques qui pourrait fonctionner dans des conditions aussi rigides et restreintes. En nous basant sur la promesse du gouvernement fédéral de nous accorder une aide de 9 millions de dollars, nous avons dépensé 350 000 $ pour promouvoir sa réalisation. Son abandon en raison de complications bureaucratiques et de l'imposition de conditions de financement déraisonnables a été une lourde perte pour les Inuvialuit. Nous demeurons convaincus que l'utilisation d'une ressource non polluante comme le gaz naturel pour approvisionner Tuktoyaktuk en combustible aurait été une bonne chose tant pour les Inuvialuit que pour le Canada. Malheureusement, il ne semble pas, à ce moment-ci, y avoir de façon viable de lancer ce projet.

À notre avis, le projet de Tuktoyaktuk fait ressortir la nécessité d'une évaluation plus réaliste par le gouvernement des conditions dans lesquelles le développement du Nord peut se faire. C'est un bon exemple des coûts que doit payer le secteur privé quand le gouvernement n'a pas une conception claire du développement économique et de la façon de le favoriser. Cela montre aussi que, dans le Nord, le secteur public doit repenser son rôle de soutien de l'initiative privée. Si le gouvernement n'est pas prêt à partager les risques inhérents au développement des régions nordiques où les conditions économiques diffèrent sensiblement de celles qu'on trouve dans le Sud, il m'apparaît que la croissance économique en dehors des grandes villes et les bienfaits qu'en retireront les gens seront plutôt limités et désespérément lents à venir.

Difficultés de mise en oeuvre de l'entente

Les difficultés que pose l'application de l'entente consécutive au règlement de nos revendications territoriales en vue d'atteindre les objectifs dont j'ai parlé nous rappellent que même une entente ratifiée par le gouvernement et consacrée dans la Constitution canadienne ne peut à elle seule assurer notre bien-être futur. À cause de sa structure organisationnelle, le gouvernement est lent à répondre aux exigences de réforme institutionnelle que lui impose l'entente consécutive au règlement de notre revendication territoriale. Les politiques d'achat du gouvernement, sa façon de procéder par soumissions et appels d'offres, et ses mécanismes de réforme et de conception de politiques et de programmes semblent souvent aller à l'encontre des exigences de la CDI. La CDI reconnaît que l'existence d'un «préjudice institutionnel» au sein du gouvernement peut constituer un obstacle dans la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures économiques établies dans l'entente. Elle prévoit la tenue d'un examen public en l'an 2000 pour évaluer le degré d'efficacité avec lequel le gouvernement aura donné suite à ces dispositions. C'est bien, mais pendant ce temps-là, la difficulté de réaliser ces changements institutionnels et de bâtir une nouvelle relation avec le gouvernement demeure.

Défis à l'échelle mondiale

Beaucoup des défis que nous avons relevés dans l'ouest de l'Arctique se présentent également ailleurs au pays. Ils ont de plus en plus un caractère mondial, plutôt que régional. Ils nous obligent à reconsidérer notre place dans le monde en tant que peuple dont le bien-être social et économique a longtemps dépendu de son territoire et de ses ressources. Nous entendons dire que le Canada, cette nation de «scieurs de bois» et de «porteurs d'eau», est en train de se transformer rapidement sous l'effet de mégatendances mondiales sur lesquelles nous n'avons guère de contrôle.

Le rythme rapide des changements technologiques, l'importance grandissante des technologies de l'information, l'intensification des échanges commerciaux de biens et services à forte valeur ajoutée et leur diminution dans le secteur des ressources, la mondialisation du commerce et des marchés, les tentatives faites pour réduire le

protectionnisme et les barrières commerciales, la croissance économique de la région Asie-Pacifique, la formation de blocs commerciaux continentaux en Europe et en Amérique du Nord et la désintégration de l'Union soviétique, toutes ces tendances nous obligent à changer si nous voulons nous imposer sur les marchés internationaux et occuper notre place dans les économies nationale et internationale.

La santé de notre économie régionale dépend dans une certaine mesure de notre aptitude à affronter la concurrence et à évoluer sur les marchés économiques au-delà de la région visée par la CDI. Nos réussites dans ces autres économies, qui nous mènent souvent bien loin de nos terres et de nos ressources, nous donnent aussi des moyens de renforcer notre économie régionale et d'y investir de façon rentable. Par exemple, l'important investissement que nous avons fait dans de grands projets commerciaux d'exploitation de ressources renouvelables dans l'ouest de l'Arctique et notre connaissance de marchés aussi éloignés que ceux du Japon et de l'Allemagne sont liés de très près à nos initiatives de développement et d'investissement dans d'autres parties du Canada et du monde.

Propriété du territoire et investissement dans les gens

La gestion que nous faisons des terres et des ressources que nous possédons dans la région désignée par la CDI nous a permis de jeter des bases solides sur lesquelles bâtir notre économie régionale et est garante d'un avenir économique stable pour nos enfants. Nous sommes bien préparés à tirer avantage des nouveaux projets de mise en valeur de ressources dans notre région. Mais le territoire et les ressources à eux seuls, comme l'entente sur nos revendications territoriales, ne garantiront pas notre avenir.

Nous sommes conscients que pour profiter le plus possible de ces possibilités, nous devons continuer d'investir énormément dans l'éducation et la formation de nos gens. Sans ces nouvelles connaissances et compétences, notre capacité d'évoluer et d'entrer dans la concurrence nationale et internationale sera aussi limitée que notre aptitude à mettre sur pied de nouvelles entreprises et à profiter au maximum des possibilités d'emploi qui s'offrent dans la région et des avantages qui les accompagnent.

La santé et la stabilité de notre économie dépendent de notre aptitude à faire une utilisation rationnelle de nos terres et de nos ressources. Elles dépendent également de la capacité de nos gens de participer pleinement et librement à son édification, si elle est appelée à devenir autre chose qu'une «économie en attente». La formation et la scolarisation de nos gens sont probablement le plus grand défi qu'il nous faudra relever et c'est à cela que se mesurera plus tard le succès de l'entente.

La terre et les ressources, d'hier à aujourd'hui

*Lester Lafond**

Avant l'établissement des réserves

Avant l'arrivée des Européens

Durant des millénaires, les peuples autochtones ont été les seuls occupants des vastes terres que l'on appelle aujourd'hui le continent nord-américain. Cette immense assise territoriale offrait tous les genres de climat ainsi que des ressources aquatiques, fauniques et végétales en abondance.

La survie était en grande partie régie par les lois de la nature. Malgré l'abondance des ressources, plusieurs facteurs contribuaient à maintenir un équilibre naturel entre l'homme et son milieu: un environnement difficile, la maladie, une alimentation déficitaire et les prédateurs.

L'économie des autochtones a donc toujours été considérée, à juste titre, comme étant de type traditionnel, c'est-à-dire une économie fondée sur le territoire et sur les ressources naturelles renouvelables qui s'y trouvent en permanence. La variété et l'abondance de ces ressources permettaient aux gens de subvenir à leurs besoins essentiels : se nourrir, se vêtir, se loger, se chauffer, assurer leur sécurité.

Bien que certains autochtones soient devenus d'excellents agriculteurs, d'autres ont préféré mener une existence nomade pour laisser les ressources épuisées se renouveler et trouver les diverses matières premières dont ils avaient absolument besoin. Ils se regroupaient en petites bandes afin de se protéger mutuellement, de partager

* Président, P.M. Associates Limited.

le travail et d'avoir une interaction sociale, culturelle et spirituelle. L'importance de ces bandes variait en fonction de la capacité de production des terres occupées. Il arrivait parfois que des groupes fas-sent du troc afin de compenser la disparité des ressources. Ils menaient donc une existence simple fondée sur le cycle naturel de leur alimentation. Ils vivaient en harmonie avec leur milieu sans le dominer. Les lois de la nature prédominaient et, bien que l'existence fût difficile, elle n'en permettait pas moins une certaine autosuffisance.

L'étude du type d'existence de cette époque aide grandement à comprendre les problèmes économiques actuels des peuples autochtones du Canada. Beaucoup de choses ont changé depuis 500 ans, mais les liens culturels et spirituels avec le mode de vie traditionnel sont encore forts.

Après l'arrivée des Européens

Avant l'arrivée des explorateurs et des colons, les premières nations et les Inuit étaient des peuples autosuffisants dont le bien-être reposait sur les principes fondamentaux suivants :

- Une économie de type traditionnel fondée sur l'utilisation viable de ressources naturelles et renouvelables ou, plus simplement, sur les activités collectives que sont la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette, et qui comprenait également une activité agricole limitée (culture, domestication) et un peu de commerce. En général, cette économie permettait une autosuffisance collective qui se traduisait par la survie et la croissance des autochtones.
- Une existence nomade qu'explique la nécessité de trouver de nouvelles ressources et de permettre le renouvellement naturel de celles qui étaient laissées derrière. L'homme n'avait d'autre choix que d'obéir aux implacables lois de la nature.
- La notion de propriété foncière était étrangère aux premiers habitants. Les terres ne pouvaient appartenir à personne; elles étaient là pour qu'on en fasse un usage collectif et pour que toutes les créatures puissent en profiter. Il y avait un ordre naturel, une harmonie entre tous les êtres vivants; c'était ce qu'on appelle aujourd'hui l'équilibre de la nature.
- Une dépendance totale à l'égard de la terre. Cette terre n'était pas un bien de consommation, mais un don du Créateur. Elle occupait et occupera toujours une place particulière dans le bien-être culturel, spirituel et économique des autochtones.

L'arrivée des premiers explorateurs ne changea guère cet ordre des choses établi depuis des siècles. Peu nombreux, ils constituaient davantage un objet de curiosité qu'une menace.

Au cours de la période qui précéda la colonisation active, l'exploration se transforma en exploitation des ressources terrestres et aquatiques. Les économies matérialistes de l'Europe avaient un besoin de plus en plus grand de biens et services pour leurs populations urbaines croissantes. De plus, l'accent était maintenant mis sur l'accumulation de richesses, rendue possible grâce au commerce avec les indigènes du Nouveau Monde.

Les commerçants européens apportèrent des changements fondamentaux au mode de vie traditionnel. De nouveaux problèmes de santé surgirent avec l'arrivée de maladies, d'aliments et de boissons inconnus jusque-là. Les autochtones furent initiés à de nouvelles cultures et religions qui imposèrent plus tard leur influence dominante dans le but de les assimiler. Enfin, les commerçants frayèrent le chemin à un nouvel ordre économique. Ils instaurèrent l'économie de production, encourageant la population locale à exploiter les ressources en échange de biens très prisés produits en série. Ce fut le premier pas qui éloigna les autochtones de leur mode de vie traditionnel, les amenant à dépendre d'une vaste gamme de produits étrangers à leur milieu naturel.

À mesure que la colonisation avançait, les bandes durent renoncer à des lots de plus en plus grands de terre productive. Les courants migratoires se modifièrent et l'accroissement de la population entraîna des pénuries de nourriture et de matières premières. À mesure que diminuait l'accès aux ressources, la population autochtone diminuait elle aussi. Avec le temps, cependant, les autochtones commencèrent à adopter les pratiques agricoles des colons afin d'améliorer la productivité d'une assise territoriale réduite. La sédentarisation n'allait pas tarder à suivre, accompagnée d'une acceptation résignée du nouvel ordre.

Après l'établissement des réserves

Les premières années

Vers la fin du XIX^{e} siècle et au début au XX^{e}, le jeune Dominion du Canada tentait de conclure des traités avec les autochtones afin d'établir le régime actuel des réserves. L'interprétation des traités fait l'objet d'un grand débat, mais on peut affirmer sans se tromper que les deux parties ne voyaient pas les choses de la même manière lorsque les accords ont été conclus. La notion de propriété foncière était au coeur de la question et l'intention du nouveau gouvernement était d'abroger tout titre ancestral qui nuisait à la colonisation et aux autres formes de mise en valeur du territoire. Cette notion de propriété était étrangère aux autochtones, qui envisageaient plutôt un usage partagé des terres avec les nouveaux arrivants.

Malgré la famine entraînée dans les Prairies par la diminution rapide du nombre de bisons, il fut encore possible de maintenir une certaine autosuffisance, particulièrement dans les régions éloignées. Les bandes étaient petites et la majeure partie du pays peu peuplée. Les moyens traditionnels combinés aux nouvelles pratiques agricoles offraient à ces petites collectivités les moyens d'assurer leur survie. Toutefois, les traités, doublés d'une législation unilatérale, imposaient des restrictions considérables aux activités des autochtones, en particulier dans le domaine économique. Ces restrictions finirent par entraîner une détérioration de l'économie des diverses réserves et une dépendance croissante à l'égard du soutien du gouvernement.

La colonisation de l'Ouest

Au tournant du siècle, l'immigration montrait des signes de croissance et on encourageait les colons à s'établir dans les régions rurales. L'afflux de nouveaux immigrants réduisit davantage l'accès aux terres entourant les réserves, privant les Indiens des derniers vestiges de leur mobilité et mettant fin à leur économie traditionnelle, sauf dans les régions les plus éloignées.

Avec l'immigration massive vint la révolution agricole. La mécanisation de l'agriculture et l'apparition de nouvelles techniques de production modifièrent le paysage rural. La pêche, l'exploitation forestière et le piégeage furent également transformés. Les autochtones s'adaptèrent d'emblée à ces nouvelles techniques si bien que, durant les premières décennies du XX^{e} siècle, de nombreuses bandes purent maintenir un niveau de vie semblable à celui des nouveaux arrivants.

L'avancement de la technologie exigeait toutefois de nouvelles compétences et des investissements plus élevés. L'absence d'infrastructure pour l'éducation et un accès limité aux ressources financières scellèrent le destin de ces collectivités. En quelques dizaines d'années, ces peuples autosuffisants et autonomes devinrent totalement dépendants d'un nouvel ordre économique axé sur les paiements de transfert et des sources de revenus analogues.

La situation actuelle

L'économie des réserves au Canada est en crise. En général, ces collectivités connaissent un niveau de pauvreté et un taux de chômage excessifs et dépendent de l'aide gouvernementale pour survivre (bien-être social, assurance-chômage, etc.). L'instruction et les compétences font défaut et les problèmes sociaux abondent.

De nos jours, un bon indicateur de l'autosuffisance des réserves serait la balance commerciale, c'est-à-dire le résultat net en argent des échanges qui se font entre une entité juridique et toutes les autres. À l'exception des réserves riches en ressources, ces collectivités sont généralement des importatrices nettes de biens et services; elles exportent peu, sauf pour ce qui est de certains produits du secteur primaire associés au territoire et à ses ressources.

La capacité de production des terres des réserves est limitée et ne peut soutenir une population sans cesse croissante. L'agriculture, l'exploitation forestière et le piégeage offrent certaines possibilités, mais rares sont les collectivités qui ont la chance d'avoir accès à des ressources abondantes et de grande valeur; la majorité doivent trouver d'autres moyens d'améliorer leur avenir économique. Les choix sont simples :

- maintenir le statu quo;
- se réinstaller hors réserve;
- restructurer l'économie des réserves.

Dans le passé, ce sont les deux premiers choix qui ont dominé, même si les gouvernements se sont grandement efforcés de promouvoir de nouvelles activités

économiques dans les réserves. Les succès ont été peu nombreux et les initiatives n'ont pas vraiment permis d'améliorer le sort de ces collectivités. Les efforts ont été surtout axés sur le secteur des services et il y a eu très peu d'investissements ayant pour but de favoriser l'emploi et la richesse grâce à des exportations à valeur ajoutée réelle.

Que faire pour changer cette situation? S'il y a une leçon à tirer de tout cela, c'est que les démarches à court terme et à la pièce ne fonctionnent pas. Il n'y a pas de panacée, mais le seul fait de comprendre la tradition et de reconnaître la situation actuelle peut fournir une orientation même si les solutions éventuelles risquent d'être limitées et à long terme.

Les collectivités autochtones vivent actuellement en marge des grands courants de l'économie canadienne. Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui limitent l'activité commerciale sur les réserves ne sont pas bien comprises des milieux d'affaires non autochtones. Rappelons que le choc culturel et économique subi par les autochtones a forcé ces derniers à chercher refuge quelque part et que les réserves constituaient le seul endroit où ils pouvaient maintenir les derniers vestiges de leurs traditions culturelles et spirituelles.

Cette période d'isolement s'achève et les collectivités des réserves tentent de trouver de nouvelles initiatives économiques pour améliorer leur niveau de vie. Les entreprises non autochtones commencent par ailleurs à s'intéresser de plus en plus au marché et aux ressources que pourraient offrir ces collectivités par suite du règlement des revendications territoriales.

Les réserves existent au sein d'une économie complexe, avancée, très compétitive, motivée par le profit et fondée sur la consommation. On se fait concurrence pour obtenir de nouveaux investissements et offrir des possibilités attrayantes, et chacun tente d'attirer de nouvelles entreprises en faisant miroiter aux investisseurs comme aux exploitants des avantages uniques et concurrentiels. Pour être en mesure d'encourager les investissements et les affaires dans les réserves, les collectivités devront cerner, développer et promouvoir des avantages concurrentiels tout en changeant la mauvaise image créée par leur longue période d'isolement économique et culturel.

Les solutions possibles

Il sera ici question de l'assise territoriale et des ressources par rapport à l'établissement d'une nouvelle économie dans les collectivités autochtones. La création de nouvelles entreprises dans un contexte de vive concurrence est, au mieux, une tâche difficile, et elle est encore plus ardue dans les collectivités autochtones en raison du faible niveau de compétence, d'une capacité de gestion minimale, d'infrastructures inadéquates, d'un accès limité aux ressources financières et d'une situation juridique unique qui n'est pas bien définie et qui est très mal comprise par les non-autochtones.

Le tableau est plutôt sombre, mais il existe des façons novatrices d'aborder ces problèmes de manière à offrir de nouvelles possibilités et à favoriser le développement d'entreprises rentables.

Statut juridique et avantage concurrentiel

Historiquement, le statut particulier accordé aux réserves a eu une incidence négative sur le développement économique. Les restrictions imposées à l'égard de la propriété foncière et des garanties de prêts ont grandement limité les possibilités de développement.

La législation qui régit les réserves pourrait très bien offrir des possibilités uniques et avantageuses. Un énorme travail se fait actuellement dans le domaine de la fiscalité, domaine qui pourrait être à la base d'un grand avantage concurrentiel. De nouvelles politiques et des modifications à la législation seront nécessaires, mais l'existence de régions géographiques distinctes et définissables pourrait permettre d'offrir des encouragements à l'investissement, de contrebalancer les frais de développement et de réduire les risques, aussi bien réels qu'apparents.

- La fiscalité actuelle peut profiter aux investisseurs. Il existe des moyens légaux qui, bien structurés, peuvent alléger le fardeau fiscal des investisseurs non autochtones, mais ils sont complexes et, surtout, ils sont perçus comme des moyens à court terme susceptibles d'être remis en question par Revenu Canada.
- Le fait d'attirer les investissements et les prêts dans les réserves grâce à des incitatifs fiscaux pourrait s'avérer plus efficace que le recours limité et restrictif aux programmes gouvernementaux. Cela pourrait au moins servir à soutenir ces programmes et serait certainement plus rentable que l'actuelle dépendance à l'égard des paiements de transfert.

Des incitatifs peuvent encourager les investissements de l'extérieur dans les réserves. Les possibilités vont de l'adoption de règlements de zonage moins stricts à la mise en oeuvre de mesures fiscales pour stimuler les investissements, les prêts, la création d'emploi et ainsi de suite. Des avantages concurrentiels sont assurément possibles, mais il faudra des mesures pour en assurer l'efficacité :

- Une politique ou une législation qui énoncerait clairement les incitatifs et qui garantirait leur mise en vigueur et leur continuité. Idéalement, il y aurait transfert complet de compétence aux premières nations en matière fiscale, mais entretemps, des modifications pourraient être apportées aux lois fiscales actuelles.
- Une législation pertinente et applicable qu'adopteraient les premières nations pour rassurer les investisseurs quant aux terres et aux biens-fonds (accès, utilisation, garanties).

La question de la compétence juridique ne peut être esquivée. Elle doit constituer le fondement de toute nouvelle législation visant à encourager les investissements dans de nouveaux secteurs à valeur ajoutée qui pourront à leur tour créer des richesses grâce aux exportations. Cette notion n'est pas nouvelle dans la législation fiscale canadienne, les gouvernements s'étant déjà servi de pareils incitatifs pour attirer les investissements dans les domaines de l'habitation, de la recherche, de la prospection,

etc. Une situation géographique clairement définie permettrait la mise en place de mécanismes incitant à la participation au capital et au placement par emprunt au sein de ces collectivités. Il y a sans aucun doute des risques et des coûts liés aux investissements dans des collectivités sous-développées, mais à long terme, cette démarche est beaucoup plus rentable que le régime actuel de paiements de transfert.

Intégration et décloisonnement

En raison de la législation actuelle et des limitations en matière d'investissement, il est difficile d'espérer autre chose que des entreprises de production primaire. Au cours des dernières années, certains fonds de terre ont été désignés à des fins de développement, mais les cas sont rares et le processus de mise en oeuvre coûteux. La question du territoire est toujours délicate car les gens craignent de perdre leur assise territoriale et ils se méfient de la *Loi sur les Indiens*.

À l'exception de quelques réserves riches en ressources, la plupart des collectivités se trouvent dans des régions rurales et ont une capacité limitée de production primaire. Les attentes à l'égard de ces ressources sont irréalistes; c'est pourquoi il faut de nouvelles initiatives de développement économique. L'économie traditionnelle a cédé le pas à une économie axée sur la production primaire, mais cela ne permet pas des niveaux d'activité suffisants pour soutenir une population sans cesse croissante. L'atteinte d'une certaine autosuffisance ne peut découler que de nouvelles activités à valeur ajoutée, d'un recours accru aux ressources humaines de ces collectivités.

Dans le marché en pleine croissance que nous connaissons à l'échelle planétaire, un pays peut importer de la matière première, la transformer et exporter cette matière transformée vers des marchés étrangers. Pour qu'une entreprise de ce genre soit fructueuse, il faut une mobiliser du capital, des ressources humaines et de la technologie de façon telle que le processus ou le produit donne un avantage qui soutienne la concurrence des autres marchés. Si la situation reste la même, les collectivités autochtones auront de la difficulté à rivaliser avec leurs concurrents hors réserve; c'est pourquoi il est nécessaire de favoriser les nouvelles activités au moyen d'incitatifs. Dans un contexte adéquat, les collectivités autochtones pourront développer de nouvelles possibilités dans les domaines de la fabrication et de la transformation, indépendamment de la quantité et de la qualité de leurs ressources primaires.

Coentreprises et partenariats

Toutes les entreprises sont caractérisées par les éléments ci-dessous, mais à des degrés divers :

- un créneau;
- des ressources financières;
- une gestion;
- un produit, de la technologie et/ou des ressources;
- une main-d'oeuvre;
- des canaux de commercialisation et de distribution;
- des considérations particulières.

Toute organisation peut évaluer ses forces et ses faiblesses relatives dans chacun de ces domaines et ensuite faire ce qui suit :

- maintenir le statu quo et tenter de renforcer sa position en construisant de l'intérieur;
- se joindre à d'autres de manière que les ressources de l'un soient le complément de celles de l'autre.

Pourquoi les premières nations voudraient-elles conclure une entente de partenariat? Il est évident qu'une organisation qui est autonome à tous points de vue n'a pas besoin de partenariat. Par ailleurs, lorsque les ressources d'une partie peuvent compléter celles de l'autre ou lui apporter quelque chose d'unique, il est alors possible de renforcer une entreprise qui, autrement, aurait une viabilité commerciale douteuse.

Passons diverses possibilités en revue :

- La situation la plus simple est celle d'une organisation qui a tout ce qu'il faut sauf des ressources financières suffisantes pour atteindre ses objectifs de croissance. Pareille entreprise cherchera sans doute un partenaire financier, à court ou à long terme. Par contre, certaines personnes et/ou organisations disposent de ressources financières mais pas des autres éléments; elles rechercheront donc des organisations ayant besoin de se faire financer en échange de bénéfices éventuels.
- Une collectivité autochtone peut très bien avoir de la main-d'oeuvre, des ressources naturelles et/ou d'autres éléments qui manquent ailleurs. Ces ressources peuvent venir à la rescousse d'une autre organisation qui se porte bien sur les plans du financement, de la gestion, de la commercialisation et de la technologie.
- De nombreuses collectivités autochtones sont très bien situées par rapport à certains marchés, mais elles n'ont pas la capacité d'accéder à ceux-ci. Elles pourraient très bien envisager des partenariats.

On s'unit à d'autres pour diverses raisons, la plus évidente étant l'avantage que chacun peut tirer d'une possibilité donnée. C'est là une raison suffisante pour vouloir conclure une entente de partenariat, mais les parties s'unissent d'abord et avant tout parce que, individuellement, elles n'ont pas la capacité d'exploiter cette possibilité.

- Les parties peuvent s'unir de façon à accroître leur force financière grâce à un capital plus élevé, à un plus grand pouvoir d'emprunt et/ou aux ramifications de leur alliance.
- Elles peuvent établir des coentreprises qui leur permettront de se doter d'une capacité de gestion qu'elle n'auraient pas toutes seules.
- Elles s'unissent souvent dans le but de combiner les forces de chacune dans les domaines du développement des produits, des techniques de production, de la recherche et du développement, du marketing, de la main-d'oeuvre, des avantages fiscaux, des ressources naturelles, des systèmes de distribution, etc.
- La combinaison des connaissances, des ressources et d'autres atouts pourrait permettre la diversification dont on a tant besoin et/ou de plus grandes économies d'échelle.

- Le partenariat peut accroître les avantages à tirer des politiques d'achat des gouvernements.

De façon générale, plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, mais il n'y aura d'arrangement viable que si la contribution de chacune des parties complète celle des autres et, par conséquent, renforce la nouvelle entreprise.

Les forces varieront d'une réserve à l'autre, tout comme les possibilités. Lorsqu'une réserve dispose de ressources d'une grande valeur, les choix sont plus apparents, mais l'établissement d'incitatifs spéciaux liés au statut juridique mettra toutes les collectivités autochtones en position d'attirer les ressources nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs de développement.

Des droits fonciers en milieu urbain

Le règlement récent de certaines revendications a abouti à de nouveaux biens-fonds, dont certains en milieu urbain. Cette nouveauté ouvre la porte à de vastes marchés et augmente les chances d'établir des coentreprises.

Au fil des ans, la population autochtone s'est accrue dans les villes du Canada. Les réserves urbaines offrent d'excellentes possibilités pour ce qui est d'attirer des entreprises autochtones et de les y développer tout en conservant les avantages que leur procure ce statut juridique spécial.

Grâce aux dernières décisions rendues en matière fiscale, ces réserves pourraient très bien devenir des zones exonérées d'impôt où les droits sur les marchés appartiendraient exclusivement aux populations autochtones urbaines. Pareil créneau servirait de point d'ancrage en fournissant un trafic qui permettrait ensuite d'attirer d'autres entreprises cherchant à pénétrer des marchés en croissance, à obtenir des concessions fiscales particulières et à recourir à une main-d'oeuvre motivée par des exonérations qui n'existent pas dans les entités juridiques voisines. En outre, ces activités commerciales pourraient générer de nouvelles recettes fiscales pour les premières nations.

Les terres et les ressources des Métis

*Clem Chartier**

L'importance de la terre pour les peuples autochtones

La terre constitue une condition préalable à la survie des peuples autochtones de la planète tout entière. Elle est essentielle parce que nous, autochtones, y sommes inextricablement liés : elle nourrit notre esprit et notre corps, elle détermine le mode de développement et de fonctionnement de nos sociétés selon les ressources environnementales et naturelles existantes, et ce rapport intime régit notre mode de gouvernement et de vie en société. En raison de ce rapport intime, la terre devient quelque chose d'inaliénable : il s'agit d'un droit naturel, d'un droit essentiel à la poursuite de la vie et de la survie physiques, spirituelles, socio-économiques et politiques des peuples autochtones pour les générations à venir.

Les terres occupées historiquement par les Métis

Les Métis – qui descendent principalement des Cris, des Dénés et des Ojibwas – habitent l'ouest du Canada, la partie méridionale de leurs terres ancestrales se prolongeant dans une partie du nord des États-Unis. Même si elle formait une nation autochtone distincte, la nation métisse a évolué en nouant des liens étroits avec les Cris, les Dénés et les Ojibwas. C'est grâce au commerce des fourrures, sa principale activité économique, que cette communauté distincte a pu se développer. Des collectivités métisses se sont ainsi établies le long des voies du commerce des fourrures

* Président, Métis Society of Saskatchewan.

et de transport des marchandises dans le Nord-Ouest, dans des régions aussi septentrionales que la vallée du Mackenzie.

Au cours des premières années du commerce des fourrures, les Métis se sont rapidement adaptés, d'où la croissance des institutions économiques, sociales et religieuses dans ces collectivités. Après 1750, les Métis ont commencé à jouer un rôle prédominant dans le commerce des fourrures ainsi que dans la vie sociale et politique du Nord-Ouest. À la fin des années 1790, il y avait environ 10 000 Métis.

À la fin des années 1700, un petit nombre de Métis se sont implantés sur des terres situées en bordure de la rivière Rouge. Après 1821, des Métis provenant de toutes les régions du Nord-Ouest ont commencé à affluer régulièrement vers la colonie. C'est ainsi que la rivière Rouge est devenue le centre économique, culturel et éducatif de la nation métisse.

Lorsque la Grande-Bretagne a cédé au Canada, en 1869, la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest, jusqu'alors propriétés de la Compagnie de la Baie d'Hudson, les Métis se sont opposés au transfert en invoquant le fait qu'ils formaient une nation et en faisant valoir leurs droits d'autochtones. Ils ont invoqué les mêmes droits à Batoche en 1885, et ces droits sont encore nôtres aujourd'hui.

La reconnaissance des terres appartenant aux Métis

Manitoba

En formant le gouvernement provisoire de la rivière Rouge en 1869, les Métis ont affirmé leurs droits inhérents et leurs droits de nation tant sur les terres qu'en matière d'autodétermination. En conséquence, le gouvernement du Canada a négocié les modalités de l'entrée de la nation métisse dans la Confédération. Ces négociations ont débouché sur l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, qui prévoyait l'admission du Manitoba à titre de province dans la Confédération. Les Métis considèrent cet accord et cette loi comme un traité solennel, ayant force exécutoire, conclu avec le gouvernement du Canada.

Même s'ils voulaient conserver la propriété et le contrôle des terres publiques, les négociateurs métis étaient convaincus que le Dominion en resterait propriétaire afin d'obtenir les fonds et les ressources nécessaires pour permettre la colonisation et le commerce dans l'Ouest. Ils ont toutefois reçu l'assurance qu'une partie des terres devant faire partie de la nouvelle province continueraient d'appartenir aux Métis.

Cette affirmation a été concrétisée par l'adoption de l'article 31, qui prévoyait que 1,4 million d'acres seraient réservées aux Métis en vue d'éteindre leurs titres de propriété. Les terres devaient être distribuées aux enfants des chefs de famille métis (Sang-Mêlé). L'article 31 prévoyait également que le gouverneur général en conseil octroierait des terres aux enfants «d'après le mode et aux conditions d'établissement» fixés de temps à autre.

> Article 31 – Et considérant qu'il importe, dans le but d'éteindre les titres des Indiens aux terres de la province, d'affecter une partie de ces terres non concédées, jusqu'à concurrence de 1 400 000 acres, au bénéfice des familles des Métis résidants, il est par la présente décrété que le lieutenant gouverneur, en vertu des règlements établis de temps à autre par le gouverneur général en conseil, choisira des lots ou étendues de terre dans les parties de la province qu'il jugera à propos, jusqu'à concurrence du nombre d'acres ci-dessus exprimé, et en fera le partage entre les enfants des chefs de famille métis domiciliés dans la province à l'époque à laquelle le transfert sera fait au Canada, et ces lots seront concédés auxdits enfants respectivement, d'après le mode et aux conditions d'établissement et autres conditions que le gouverneur général en conseil pourra de temps à autre fixer.

Les négociateurs ont reçu l'assurance que la disposition avait le même effet que l'accord précédent qui leur accordait la propriété de certaines des terres publiques devant être comprises dans la nouvelle province.

En outre, l'article 32 prévoyait que les personnes détenant des terres en franc-alleu ou autrement qu'en franc-alleu verraient leur propriété confirmée. Par conséquent, les Métis – qui constituaient environ 85 % de la population du Manitoba – verraient leur droit de propriété sur les terres riveraines garanti parce que l'article 32 prévoyait l'occupation et la possession paisible des terres.

Comme il n'était pas certain que le nouveau gouvernement canadien pouvait adopter une loi pour créer de nouvelles provinces à partir d'un territoire nouvellement acquis, le premier ministre John A. Macdonald a décidé de soumettre la question ainsi que la ratification de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* au Parlement britannique. C'est ainsi que le Parlement britannique a adopté l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871*, qui confirmait la *Loi de 1870 sur le Manitoba*; il était aussi stipulé dans l'article 6 de la nouvelle loi constitutionnelle que ni le Parlement ni le gouvernement provincial du Manitoba ne pouvaient apporter unilatéralement des modifications à la loi, ce qui protégeait ainsi les droits territoriaux des Métis qui y étaient reconnus.

Territoires du Nord-Ouest

Après 1870, les Métis du Manitoba se sont dispersés en grand nombre pour aller s'établir dans des collectivités situées dans d'autres régions du Nord-Ouest et ils ont présenté une série de pétitions pour demander au gouvernement de reconnaître leurs droits.

À cause des activités politiques des Métis et de la volonté de l'État de peupler l'Ouest de non-autochtones, le gouvernement inscrit une disposition dans l'*Acte des Terres fédérales*, 1879 qui leur accorde des terres en vue d'éteindre leurs titres.

> Article 125 – Les pouvoirs qui suivent sont par le présent conférés au Gouverneur en conseil [...]

> e. De payer toutes les réclamations existantes par suite de l'extinction du titre des Sauvages, produites par des Métis domiciliés dans les territoires du Nord-Ouest en dehors des limites du Manitoba, le quinzième jour de juillet mil huit cent soixante et dix, en concédant des terres à ces personnes, de telles étendues et à tels termes et conditions qui seront jugés à propos.

Aucune mesure n'a été prise pour donner suite à cette disposition et, en 1883, l'article a été modifié pour étendre la reconnaissance des droits aux Métis vivant à l'extérieur du Manitoba, «avant» le 15 juillet 1870 plutôt que «le» 15 juillet 1870.

> Article 81 – Les pouvoirs qui suivent sont par le présent conférés au Gouverneur en conseil [...]
>
> e. De payer toutes les réclamations existantes par suite de l'extinction du titre des Sauvages, produites par des Métis domiciliés dans les territoires du Nord-Ouest en dehors des limites du Manitoba, avant le quinzième jour de juillet mil huit cent soixante et dix, en concédant des terres à ces personnes, de telles étendues et à tels termes et conditions qui seront jugés à propos.

Ces deux articles reconnaissent clairement les droits de propriété des Métis. En 1885, les Métis donnent finalement suite à ces dispositions lorsqu'ils prennent les armes pour résister à la perte de leurs droits et de leurs terres.

Même si le droit des Métis à des terres était clairement reconnu, le gouvernement fédéral n'a pas protégé les droits territoriaux des Métis. En fait, celui-ci a agi de manière à déposséder les Métis de leurs terres même s'il avait une obligation fiduciaire à leur égard en vertu de la Proclamation royale de 1763, du paragraphe 91(24) et de l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

Les méthodes d'attribution des terres aux Métis

Manitoba

La *Loi sur le Manitoba* prévoyait trois types de concessions de terres :

- la constitution de réserves pour les enfants des Métis;
- l'octroi aux «Métis» des titres de propriété sur des lots riverains et d'autres terres qu'ils possédaient et sur lesquels ils résidaient;
- le règlement des droits relatifs aux terres communes.

Allant à l'encontre des droits reconnus dans la *Loi sur le Manitoba*, les représentants du gouvernement ont commencé à analyser les articles, d'où des lois fédérales et provinciales établissant un processus de mise en oeuvre intéressé. Les lois, règlements et décrets adoptés par la suite révèlent le dessein caché du gouvernement, c'est-à-dire déposséder les Métis de leurs terres le plus rapidement possible.

Selon le gouvernement, les seules personnes pouvant se prévaloir de la disposition relative au 1,4 million d'acres étaient les enfants métis âgés de moins de 21 ans au 15 juillet 1870. En raison de cette interprétation, le gouvernement fédéral a par la suite adopté une loi prévoyant l'octroi de certificats d'argent aux chefs de famille métis qui avaient été exclus.

Au lieu de constituer de vastes zones de terres et de les rendre inaliénables – au moins jusqu'à la troisième génération – comme l'avaient demandé les Métis, le gouvernement a concédé les terres en fief simple à des particuliers. Il savait qu'aussitôt cette mesure appliquée, les Métis perdraient automatiquement leurs terres

Afin de distribuer les terres, on a procédé, en 1871, à un recensement qui a permis de déterminer que chaque Métis serait admissible à 190 acres. Toutefois, il a fallu recommencer tout le processus en raison du changement de gouvernement en 1874.

À la suite d'un nouveau recensement, il a été décidé que chaque enfant aurait droit à 240 acres de terre. L'attribution des terres a donc commencé autour des paroisses existantes et, après un nouveau changement de gouvernement en 1878, le reste des attributions se sont faites sous forme d'émissions de certificats d'argent. Les certificats étaient émis en coupures de 20 $ que le porteur pouvait échanger contre toute terre fédérale en friche située au Manitoba.

Quant aux lots riverains visés par l'article 32, ils devaient être arpentés avant que les titres de propriété puissent être délivrés. Cependant, la politique gouvernementale permettait de faire fi du système des lots riverains en appliquant plutôt le système fédéral d'arpentage. Par conséquent, de nombreux Métis ont perdu des portions de leurs terrains ou les ont vus subdiviser et allouer à d'autres.

En ce qui concerne les terres communes – les deux milles qui s'étendaient derrière les lots riverains –, la politique gouvernementale rejetait les droits des Métis et encourageait les colons à prendre possession des terres. Après l'examen de cette question par une commission, il a été recommandé de délivrer des certificats de 160 $ aux occupants des lots riverains adjacents pour les dédommager de la perte des terres communes. Ces terres servaient surtout à la production de foin et de bois de chauffage.

Nord-Ouest

En légiférant et en adoptant par la suite des règlements et des décrets, le gouvernement fédéral a appliqué un plan d'action unilatéral qui comprenait la délivrance de certificats d'argent aux Métis. Ce faisant, le gouvernement se trouvait à passer outre à tous les droits constitutionnels, à toutes les procédures équitables et à tous les principes qui devaient régir les rapports du Canada avec les peuples autochtones, y compris les dispositions figurant dans la Proclamation royale de 1763 et inscrites à l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

S'inspirant de l'expérience du Manitoba, le gouvernement fédéral écarte l'idée des réserves pour distribuer les terres aux Métis, et ce même si les Métis avaient demandé expressément par pétition d'établir un processus de distribution fondé sur la constitution de réserves.

Dans l'ensemble du Nord-Ouest, les certificats d'argent – c'est-à-dire des obligations au porteur précisant le montant d'argent échangeable uniquement contre des terres publiques en friche – sont devenus la méthode privilégiée de distribution des terres (à l'époque, les terres publiques valaient 1 $ l'acre). À cause de cette préférence, les décrets initiaux stipulaient que les certificats délivrés en 1885 devaient être des certificats d'argent. Ce genre de certificats avaient la faveur des spéculateurs fonciers, car ils constituaient un moyen rapide de transférer les droits territoriaux des Métis à d'autres personnes.

Les Métis de la vallée de la Qu'Appelle, cependant, ne voulaient pas de ces certificats d'argent. C'est pourquoi le décret a été modifié pour leur offrir le choix entre des concessions par certificat ou des certificats d'argent. Il s'en est suivi plusieurs centaines de décrets portant sur la délivrance de certificats, l'établissement de commissions de Métis, l'examen de cas d'espèce, des catégories spéciales de cas et des dispositions concernant les règlements régissant le processus de délivrance des certificats et leur utilisation.

Les principaux décrets adoptés en 1885, 1898, 1900, 1904, 1906 et 1921 prévoyaient la délivrance de certificats dans les régions où des traités avaient été conclus avec des nations indiennes ou étaient sur le point de l'être.

Les certificats étaient distribués par des commissaires nommés qui traitaient uniquement avec les Métis; cependant, dès la conclusion du Traité n° 8, les commissaires ont commencé à traiter simultanément avec les Métis et les Indiens.

L'histoire des terres des Métis

Manitoba

Les Métis ont rapidement perdu leurs terres par suite de l'arrivée massive de colons tramée par le gouvernement fédéral alors qu'il négociait l'entrée des Métis dans le Canada. Le statut de province qu'ont obtenu les Métis au moment de leur adhésion à la Confédération marque l'unique occasion où des peuples autochtones ont conclu une entente de nation à nation, fondée sur ce qui est maintenant connu sous le nom de gouvernement non ethnique. Ce genre d'arrangement faisait l'affaire des Métis, car ceux-ci constituaient environ 85 % de la population.

Peu après l'entrée en vigueur des Conditions de l'union – figurant dans la *Loi sur le Manitoba* –, le gouvernement fédéral a envoyé des troupes au Manitoba. Pour accroître en apparence la protection et la sécurité de la nouvelle province, ces troupes sont devenues une force d'occupation qui a contribué à déposséder les Métis de leurs terres et de leur gouvernement.

Il en a résulté une quasi-anarchie accompagnée de violence physique et psychologique. Le racisme et les décisions gouvernementales défavorables qui ont suivi ont incité de nombreuses personnes, en particulier les habitants saisonniers, à quitter le Manitoba. Ces Métis se sont dirigés vers l'Ouest où ils ont pu conserver leur mode de vie et vivre parmi leurs parents et amis.

Encouragés à acheter les terres des Métis à rabais, les spéculateurs ont joué un rôle très important dans la perte des terres des Métis. En outre, on a eu recours à des méthodes frauduleuses pour obtenir des certificats au nom de personnes qui avaient depuis longtemps abandonné les rives de la rivière Rouge. Il s'est produit d'autres irrégularités dans la distribution et l'enregistrement des terres avec la collaboration des autorités foncières et des agents des terres fédéraux.

L'application par le gouvernement de la *Loi sur le Manitoba* aura finalement abouti à la dispersion des membres d'une communauté en plein essor, qui ont abandonné leurs foyers et leurs terres.

Nord-Ouest

Les Métis ont perdu leurs terres surtout en raison du régime de certificats. Vu l'immensité du territoire par rapport à la superficie réduite du Manitoba, le gouvernement était encouragé à adopter d'autres stratégies. Même s'il continuait de faire la promotion de la colonisation, il avait besoin de nombreux colons pour atteindre son objectif; c'est la raison pour laquelle le gouvernement a encouragé la création de sociétés de colonisation des terres.

Quoi qu'il en soit, le régime des certificats est le moyen par lequel le gouvernement a dépossédé les Métis de leurs terres et de leur droit à l'autodétermination. Ils sont devenus un peuple et une nation colonisés et ont perdu rapidement leurs meilleures terres après la mise en oeuvre de ce régime.

Dans les régions du Nord où les certificats n'étaient pas échangeables (parce que les terres n'avaient pas été arpentées), les Métis ont été victimes des mêmes méthodes frauduleuses. Ils sont toutefois demeurés dans leurs collectivités et leurs territoires traditionnels en poursuivant leur mode de vie, jusqu'à ce que les règlements et les lois adoptés par les pouvoirs publics vers le milieu des années 1900 commencent à mettre en péril leurs droits en matière d'utilisation des terres, de chasse, de piégeage et de pêche. Même aujourd'hui, il est gravement porté atteinte à leurs droits en matière de cueillette.

À cause de l'imposition des certificats – décidée unilatéralement par le gouvernement fédéral –, les Métis sont devenus le seul peuple de l'Amérique du Nord britannique à être totalement dépossédé de ses terres et, de l'avis du gouvernement, de tous les autres droits découlant des titres des Indiens.

La situation actuelle des Métis en matière territoriale

Manitoba

À l'heure actuelle, les Métis du Manitoba n'ont pas d'assise territoriale légalement reconnue. Toutefois, un nombre important de Métis vivent dans plus de 50 collectivités au nord de la principale zone agricole. De plus, ils constituent presque toujours la majorité et forment aussi, en moyenne, les deux tiers de la population.

Dans le sud et le centre du Manitoba, il y a, selon les estimations, de 10 à 20 collectivités possédant une population métisse importante. Les Métis forment la minorité dans de nombreuses autres localités rurales ainsi que dans les centres urbains.

Les Métis du Manitoba utilisent toujours les territoires traditionnels et autres territoires d'accès pour se livrer à la chasse, au piégeage, à la pêche et à la cueillette. Ces activités sont cependant strictement réglementées par l'État.

L'organisme politique qui représente les Métis du Manitoba a intenté une action en justice pour contester l'extinction présumée de leurs droits territoriaux. En outre, un tribunal provincial a statué récemment (*La Reine* c. *McPherson et Christie*) que les Métis ont le droit de se livrer à la chasse de subsistance en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette décision fait l'objet d'un appel et d'un pourvoi incident.

Saskatchewan

Les Métis de la Saskatchewan n'ont pas non plus d'assise territoriale légalement reconnue. Cependant, au début et au milieu des années 1900, des parcelles de terre ont été réservées pour assurer leur formation agricole. Ces terres ont été désignées sous le nom de fermes métisses.

Jusqu'à maintenant, les fermes métisses relèvent du gouvernement provincial, sauf la ferme métisse de Lebret, qui a été cédée à la Lebret Farm Land Foundation Inc. en 1987. Le gouvernement soutient que la terre a été transférée aux Métis pour des raisons de développement économique et à cause de l'attachement des Métis de Lebret à celle-ci. Selon le gouvernement, le transfert de la ferme de Lebret ne faisait pas partie du règlement des revendications territoriales.

En ce qui concerne la collectivité métisse de Green Lake, des chercheurs et des juristes sont en train d'examiner des façons de remettre aux Métis 12 cantons qui leur avaient été réservés par décret à l'origine au milieu des années 40. Une scierie de la collectivité est également en jeu; celle-ci ne fonctionne pas en raison du litige concernant les terres et les ressources.

Dans le nord de la Saskatchewan, les Métis se livrent encore, comme leurs ancêtres, à la chasse, au piégeage, à la pêche et à la cueillette sur les terres. Quant au nombreux sentiers de piégeage qui traversent le Nord, le gouvernement de la Saskatchewan soutient que les trappeurs n'ont pas de droits, mais uniquement des privilèges qui peuvent leur être enlevés pour permettre l'exploitation des ressources. La pêche fait l'objet des mêmes décisions arbitraires, qui sont en train d'évincer lentement les pêcheurs métis au profit du tourisme et de la pêche sportive. Les Métis n'ont plus accès aux territoires de chasse traditionnels en raison de la création de parcs et de réserves de chasse (y compris un corridor routier dans des réserves de chasse qui s'étend sur des centaines de milles). Le gouvernement a également réservé une vaste zone à des fins militaires, comme les essais de bombes.

Alberta

Grâce aux pressions politiques qu'ils ont exercées à la fin des années 20 et dans les années 30, les Métis de l'Alberta ont convaincu le gouvernement de l'Alberta de se pencher sur la question des terres des Métis. Par suite de ces pressions politiques, des établissements métis ont été créés : à l'origine, il y en avait douze, mais on en compte huit aujourd'hui.

Lorsqu'il a examiné la question dans le cadre de la commission Ewing, le gouvernement a précisé que le fait de réserver des terres aux Métis ne constituait qu'une réponse aux problèmes sociaux et économiques et n'avait pas pour fondement le droit légal des Métis à des terres. Néanmoins, à l'heure actuelle, de 5 000 à 6 000 Métis de l'Alberta possèdent environ 1,25 million d'acres de terres.

À l'intérieur du processus de réforme constitutionnelle et par suite d'une poursuite civile intentée en Alberta, le gouvernement provincial a accepté d'inscrire ces terres métisses dans la *Loi sur l'Alberta*. Une protection limitée a ainsi été accordée par la *Loi de 1990 modifiant la Constitution de l'Alberta*, adoptée par le gouvernement de l'Alberta le 5 juillet 1990. En vertu de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la province a modifié sa propre constitution. Lorsque ces terres seront protégées constitutionnellement par le Canada, la disposition de l'Alberta sera abrogée.

Colombie-Britannique

Bien que les terres ancestrales traditionnelles des Métis s'étendent jusque dans le nord-est de la Colombie-Britannique, les commissaires n'ont pas distribué de certificats dans cette partie du territoire assujetti au Traité no 8. Par conséquent, les droits territoriaux des collectivités et des populations métisses de cette région n'ont encore fait l'objet d'aucune mesure. En outre, un nombre considérable de Métis ont déménagé dans d'autres parties de la province, où les droits relatifs aux terres et aux ressources doivent faire l'objet d'un examen.

Ontario

La pratique de la concession de terres et de l'octroi de certificats a été instaurée au Manitoba et s'est étendue vers l'Ouest. Cependant, après avoir adhéré au Traité n° 3 en 1875, les Sang-Mêlé de la rivière de la Pluie se sont vu octroyer des terres dans des réserves et considérer comme des Indiens aux fins de la *Loi sur les Indiens*.

Les autres Sang-Mêlé résidant dans la région qui allait devenir le nord-ouest de l'Ontario n'ont pas été considérés comme des Métis. Il ne reste actuellement aucune terre qu'on pourrait considérer comme territoire métis dans le nord-ouest de l'Ontario. Il est donc primordial de mettre des terres à la disposition des Métis du nord-ouest de l'Ontario ainsi que des Métis qui se sont installés dans d'autres régions de cette province.

Territoires du Nord-Ouest

Après la signature des traités nos 8 et 11 en 1921, les Métis ont reçu chacun 240 $ en espèces dans le prolongement des mesures de 1870 visant ce qu'on est convenu d'appeler l'extinction du droit de propriété des Indiens. Heureusement, le gouvernement négocie actuellement des ententes relatives aux revendications territoriales avec les Dénés et les Métis des T.N.-O. Ces négociations devraient déboucher sur l'établissement d'une assise territoriale et d'un capital ressources pour les Métis dans les T.N.-O.

Qu'entend-on par assise territoriale des Métis?

Les peuples autochtones du monde entier avaient des territoires et des ressources avant d'en être dépossédés. Même si cette dépossession s'est produite dans toutes les régions de la planète, certains peuples autochtones ont récupéré leur «assise territoriale» et une certaine forme d'autodétermination ou d'autonomie.

L'expression «assise territoriale des Métis» signifie essentiellement la restitution de terres et de ressources naturelles en quantités suffisantes aux Métis : des terres et des ressources qui permettront aux nôtres de survivre (comme peuple distinct) et de conserver leur culture, leurs traditions, leurs coutumes, leurs moyens d'existence, leurs langues et leur dignité. Une assise territoriale constitue notre droit inaliénable et naturel à l'autodétermination en tant que peuple autochtone.

Dans ce contexte, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'est révélé peu utile.

> Article 27 – Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Par comparaison, un rapport préliminaire présenté au Comité des droits des Lapons (établi par le gouvernement de la Norvège pour examiner la situation des autochtones lapons) a conclu que l'application de l'article 27 aux Lapons nécessitait la reconnaissance de l'assise territoriale traditionnelle, car les terres constituent le fondement matériel de la culture des Lapons.

Dans le cas de Sandra Lovelace, femme amérindienne qui avait perdu ses droits après avoir épousé un non-Indien, le Comité des droits de la personne a statué que le Canada avait enfreint l'article 27 parce que Sandra Lovelace était interdite de séjour dans la réserve et qu'il lui avait nié le droit à sa propre culture, qui était liée au territoire (réserve). En ce sens, l'article 27 signifie aux gouvernements qu'ils doivent respecter les minorités et leur permettre d'avoir leur propre vie culturelle au sein de leur groupe. Dans le cas des autochtones, y compris les Métis, cela signifie – à tout le moins – une assise territoriale garantie à laquelle la culture est inextricablement

liée. Comme terre et culture vont de pair, refuser aux Métis une assise territoriale constitue une violation permanente du droit international.

Quel est l'objet d'une assise territoriale?

Un endroit où vivre

Une assise territoriale permet principalement aux populations et aux collectivités métisses d'exister comme peuple autochtone. Ces terres rendent légitime l'utilisation des ressources nécessaires pour pratiquer un mode de vie traditionnel. Une assise territoriale est essentiellement un lieu où notre peuple peut vivre et prospérer selon ses propres coutumes.

Voici un extrait d'une assemblée générale de représentants de collectivités métisses du Ralliement national des Métis tenue en septembre 1986 dans le nord de la Saskatchewan qui ne saurait mieux décrire la nécessité d'une assise territoriale :

> Voilà plus de 200 ans que les Métis du nord de la Saskatchewan vivent en harmonie avec nos terres et les ressources qu'elles recèlent. Nous avons utilisé le sol, les arbres, les plantes sauvages, l'eau, les poissons et le gibier nécessaires pour assurer notre subsistance. Pendant cette période, nous avons établi des valeurs solides, des familles unies et des collectivités fortes.
>
> Ces collectivités, comme celle de l'Île-à-la-Crosse, n'étaient pas seulement une petite parcelle de terre définie par un bureaucrate ayant tracé les limites d'un ensemble de villages. Au contraire, jusqu'à tout récemment, l'Île-à-la-Crosse était beaucoup plus que cela – c'était beaucoup plus qu'un territoire de quelques milles carrés. L'Île-à-la-Crosse représentait et représente encore toutes les choses qui contribuent à l'édification d'une collectivité métisse du Nord : le territoire de piégeage de nos familles, les lacs et les poissons qui font vivre nos gens, le gibier sauvage qui les nourrit, les fruits sauvages que nous cueillons, le riz sauvage que nous récoltons à des fins commerciales et pour notre usage personnel, les arbres que nous utilisons pour construire nos maisons et que nous abattons également à des fins commerciales et, ce qui est encore plus important, les personnes et l'esprit de la communauté métisse qu'on ne saurait réellement décrire dans les mots que nous avons appris à l'école.
>
> Notre esprit, notre âme : cela ne se décrit qu'en cri [...] Il ne s'agit pas du passé. Il est vrai que ces dernières années, l'esprit de l'Île-à-la-Crosse s'est estompé et que l'esprit de certains membres de notre peuple a été voilé – voilé, mais pas détruit.

> Nous sommes chanceux, voyez-vous, parce que nous n'avons pas été coupés de nos traditions pendant plusieurs générations – comme c'est le cas de beaucoup des nôtres qui vivent dans les villes du Sud depuis plusieurs générations. Bon nombre d'entre nous, qui demeurons dans les collectivités métisses du Nord, ont encore un mode de vie traditionnel – et nous nous souvenons presque tous de l'époque où nous étions maîtres de nos vies, de l'époque où nous puisions à même nos ressources pour répondre à nos besoins et où nous transformions ces ressources dans nos propres villages. Aujourd'hui la plupart d'entre nous se souviennent; aujourd'hui nous comprenons.
>
> Cependant, dans deux ou trois générations, qui comprendra – si nous ne pouvons reprendre nos vies en main? Qu'adviendra-t-il de notre peuple et de notre mode de vie si l'on permet aux gouvernements de continuer à avoir la mainmise sur nos sources traditionnelles de subsistance et de placer ensuite ces ressources sous la domination des grandes sociétés – les sociétés d'hydro-électricité de l'État, les sociétés forestières et les sociétés minières?
>
> Quel est donc mon propos au sujet de l'Île-à-la-Crosse et des autres collectivités métisses du nord de la Saskatchewan? Je crois que la chose la plus importante que j'essaie de vous faire comprendre, c'est que nous sommes encore des collectivités métisses – des collectivités métisses fortement et profondément enracinées dans les traditions métisses et notre mode de vie. Nous n'avons pas perdu nos racines, et nos objectifs doivent être considérés comme la poursuite de notre mode de vie traditionnel et ancestral.
>
> Bref, lorsque nous, habitants des collectivités métisses du Nord, parlons de nos objectifs en matière de négociations constitutionnelles, nous ne parlons pas d'améliorer quelques programmes gouvernementaux, mais d'obtenir un accord qui respecte entièrement notre droit à l'autodétermination – notre droit de conserver un mode de vie qui a bien servi notre peuple et nos collectivités pendant de nombreuses générations, même s'il est possible que nous apportions des ajustements à l'assise économique de notre collectivité; notre droit de prendre nos propres décisions, dans notre propre collectivité, au sujet des questions qui influent sur notre vie quotidienne – en un mot, le droit à notre propre avenir, à notre propre destinée. [traduction]

Ce besoin d'une assise territoriale est également vrai pour toutes les populations et toutes les collectivités métisses établies dans les diverses régions du territoire métis ancestral. Tous les délégués à l'assemblée qui représentait ces collectivités et intérêts métis y ont souscrit à l'unanimité.

Une ressource économique

Qu'en est-il des Métis qui n'utiliseraient pas les terres à des fins d'habitation? Il est peut-être possible, dans les régions de la province où il n'y a pas moyen de réserver suffisamment de terres pour permettre l'indépendance économique, d'acquérir des terres à cette fin.

Par exemple, l'un des objectifs du transfert de la ferme de Lebret à la Metis Farm Land Foundation était le développement économique. L'assise territoriale devrait permettre aux Métis de la région de Lebret de s'adonner à des activités agricoles et d'élevage de bovins qui peuvent créer de l'emploi et éventuellement des recettes à des fins de programmes.

Il y a plusieurs autres fermes et terres métisses (terres publiques) qui pourraient servir à cette fin. Les terres situées dans le Nord, qui ne seraient pas choisies par les collectivités métisses, pourraient être négociables et permettre à des organismes métis (locaux, régionaux ou provinciaux) de conclure des arrangements en matière d'utilisation des terres à des fins de développement économique. L'emplacement précis serait défini, et les terres réservées à des fins de développement économique aux signataires métis.

Le symbole de l'existence d'une nation

Un symbole ne signifie rien pour les Métis s'il ne tient pas à quelque chose. En fait, il ne saurait y avoir de substitut à la remise de terres ayant une superficie suffisante pour permettre aux Métis de vivre et de subvenir à leurs besoins.

Cependant, il est impossible de répondre aux besoins de tous les Métis dans la situation actuelle, en particulier dans les régions situées dans le sud du Canada. Néanmoins, on a exprimé le désir qu'un territoire ou des terres soient expressément désignés comme patrie des Métis. Ainsi, il a été décidé que les Métis deviendraient maîtres des terres de Batoche (Saskatchewan), village qui symbolise la dernière rébellion importante des Métis et constitue un lieu sacré rappelant le martyre des Métis. Au cours du dernier siècle, les Métis ont conservé cette association avec Batoche et ont donc maintenu une forte affinité spirituelle, culturelle et nationale. Les gens aspirent maintenant à établir un centre culturel et politique métis à Batoche. Il est prévu qu'à l'avenir les assemblées régissant la nation métisse se tiendront à Batoche.

L'acquisition d'une assise territoriale

À l'heure actuelle, l'acquisition des terres se fait surtout au moyen d'un processus de revendications territoriales globales ou particulières. Ce processus est le seul mécanisme prévu par le gouvernement fédéral.

En décembre 1986, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé des modifications à la politique des revendications territoriales globales. Comme on

s'y attendait, la politique continue d'exclure les membres du Ralliement national des Métis (sauf les Métis des T.N.-O.). Cette exclusion est probablement fondée sur l'opinion formulée en 1981 par le ministère de la Justice selon laquelle, en vertu de la suprématie du Parlement, la concession de terres et le processus d'attribution de certificats ont éteint les titres des Métis.

> Pour exposer la nouvelle politique de revendications territoriales globales, je dois d'abord préciser que le gouvernement fédéral reste fidèle à l'engagement qu'il a pris de régler les revendications des autochtones dans les régions du Canada où les droits fondés sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles et permanentes des terres n'ont pas été ratifiés par le Traité nº 8 ou *déjà annulés par la loi.* [C'est nous qui soulignons.]

Il est intéressant de noter que même si le Groupe de travail chargé d'examiner la politique des revendications territoriales globales n'a pas recommandé d'inclure les Métis, il a néanmoins fait allusion aux Métis et à la nécessité de remédier aux injustices commises envers eux et établir de nouvelles relations.

> L'histoire et la situation actuelle de la plupart des Métis et des Indiens non inscrits sont tout à fait différentes de celles des autres peuples autochtones. Sauf dans le cas des pourparlers constitutionnels et des dispositions de l'Alberta relatives aux établissements métis, la plupart des groupes de Métis et d'Indiens non inscrits ont été exclus des mécanismes de règlement, comme les négociations menées avec le gouvernement fédéral au sujet de la remise en vigueur des traités et de l'autonomie gouvernementale. *Par conséquent, le gouvernement doit élaborer une politique et un processus distincts pour que les Métis et les Indiens non inscrits puissent négocier avec le gouvernement afin de remédier aux injustices du passé et d'établir de nouvelles relations.* [C'est nous qui soulignons.]

On pourrait soutenir que certains Métis pourraient tenter de faire réexaminer leurs droits territoriaux en fonction des circonstances propres à leur région. Par exemple, les Métis de la région assujettie au Traité nº 10 pourraient présenter une revendication territoriale précise fondée sur le motif que leurs terres ne pouvaient pas être conservées. Dans leur cas, le régime des certificats les obligeait, s'ils voulaient posséder des terres – selon le concept colonial – à quitter leurs terres ou territoire traditionnels pour s'installer sur des terres arpentées du sud de la Saskatchewan (ce qu'ils ne pouvaient pas faire, bien entendu). Les Métis ne se sont pas encore engagés dans cette voie parce qu'ils n'acceptent pas la position actuelle du gouvernement fédéral à l'égard du processus des revendications territoriales globales.

Comme nous l'avons dit plus haut, les Métis ont généralement été exclus des revendications territoriales globales en raison de l'opinion juridique formulée par le ministère de la Justice voulant que les droits des Métis soient éteints. Par conséquent, les Métis peuvent contester cette opinion devant les tribunaux. Si les Métis intentaient une poursuite en justice et qu'une décision soit rendue en leur faveur, ils

auraient une meilleure chance de pouvoir se prévaloir de la Politique des revendications territoriales globales.

Faute d'une telle décision, les Métis (depuis 1982) ont participé au processus constitutionnel et politique dans l'espoir d'éclairer les gouvernements sur leurs droits à une assise territoriale. Si les Métis avaient réussi à faire protéger leurs droits dans la Constitution, ils auraient pu entamer des négociations avec les gouvernements concernant l'acquisition de terres et de ressources.

Pour les Métis, ces mécanismes pourraient revêtir la forme de pourparlers ou de négociations tripartites, la responsabilité et le rôle principaux incombant au gouvernement fédéral à titre de gouvernement investi de l'obligation fiduciaire de traiter avec les peuples autochtones en vertu de la politique et du droit britanniques et canadiens. En outre, c'est le gouvernement fédéral qui a contribué à déposséder les Métis de leurs terres. Il y a encore des terres publiques fédérales disponibles dans l'ouest du Canada à cette fin. Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral peut contribuer à l'achat de terres pour les Métis ou dédommager les provinces de la perte de terres publiques provinciales.

Le processus constitutionnel de 1992 constitue un bon exemple de la façon dont on pourrait commencer à résoudre la question des terres et des ressources des Métis. Bien qu'il ne s'agisse pas de la solution idéale, la modification constitutionnelle proposée concernant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ainsi que l'engagement de négocier les questions comme les terres et le projet d'accord sur la nation métisse prévoyant un processus de revendications territoriales auraient permis de placer les Métis sur un pied d'égalité avec les deux autres groupes autochtones.

Les provinces des Prairies doivent également participer au processus, car la majorité des terres publiques – depuis 1930 – appartiennent à la Couronne du chef de la province. Ce sont donc des terres publiques provinciales qui seraient transférées aux Métis. La province doit aussi participer au processus social et politique menant à l'acquisition de terres et/ou dans les cas où les intérêts d'une tierce partie sont en jeu.

Les pourparlers tripartites non constitutionnels qui ont lieu actuellement pourraient déboucher sur un certain nombre de solutions de rechange pour ce qui concerne l'acquisition d'une assise territoriale. La première option, qui est aussi la préférée, est le transfert direct des titres aux groupes de Métis en fief simple. Cependant, des mesures de sauvegarde doivent être prises pour que les terres, qu'elles soient détenues collectivement par un gouvernement métis ou par des particuliers, ne puissent pas être perdues à cause de mesures fiscales ou par voies de droit.

Une deuxième option serait une combinaison de transferts de terres directs et de baux ou d'ententes sur l'utilisation des ressources qui se trouvent sur les terres avoisinantes. Ces baux ou ententes porteraient sur des questions comme la chasse, le piégeage, la pêche, la cueillette et l'utilisation d'autres ressources renouvelables ou non renouvelables; des arrangements concernant les forêts, l'exploitation des minéraux et le tourisme pourraient y figurer dans le cadre de mécanismes de cogestion.

Une troisième option consiste dans des arrangements fondés sur la conclusion de baux à long terme sans transfert de terres. Les baux pourraient s'appliquer à des domaines particuliers selon les secteurs où ils seraient en vigueur. Par exemple, les baux pourraient porter sur les forêts, les ressources minérales et le riz sauvage. En outre, il pourrait y avoir des dispositions concernant des mécanismes de cogestion des pêches, du piégeage, de la chasse et du tourisme. Bien qu'elle offre aux Métis une forme de compétence en matière d'utilisation des terres, cette option n'est pas privilégiée par ceux-ci à l'heure actuelle. À titre de mesure provisoire, elle peut présenter certaines possibilités, compte tenu en particulier de l'empiétement grandissant d'intérêts extérieurs sur les ressources des Métis. Les barricades dressées en décembre 1986 et janvier 1987 contre des sociétés forestières dans le nord de la Saskatchewan témoignent de cet empiétement qui va croissant.

On pourrait soutenir que si les terres situées dans les collectivités métisses actuelles étaient transférées aux résidents, il pourrait peut-être y avoir d'autres possibilités de baux à long terme. Cependant, à l'expiration des baux, les collectivités pourraient éprouver de graves difficultés. Par conséquent, de meilleures mesures de protection sont nécessaires. La première et la deuxième option demeurent donc les préférées.

Une quatrième option pourrait s'appliquer aux situations où les Métis qui ne vivent pas dans des collectivités bien distinctes veulent s'occuper du développement économique ou de la mise en valeur des ressources. Par exemple, les sociétés de développement économique des Métis du centre et du sud de la Saskatchewan pourraient vouloir entreprendre des projets économiques intéressant les forêts, le pétrole et le gaz ou le tourisme. Par conséquent, il faudrait prévoir une utilisation économique particulière ainsi que des baux à court ou à long terme pour ces régions selon l'utilisation des ressources ainsi que la qualité et la quantité des ressources qui se trouvent dans le territoire faisant l'objet d'un bail. Ces baux s'accompagneraient d'ententes sur les terres ou l'utilisation des ressources.

Comment établir le quantum des terres et des dédommagements requis?

Dans le régime des certificats, les terres étaient distribuées aux Métis selon une formule préétablie. Comme nous l'avons vu précédemment, 240 acres de terre étaient attribuées à chaque Métis admissible. Cependant, les terres étaient concédées en fief simple à des particuliers et ne pouvaient former une véritable assise territoriale métisse.

Par comparaison, en particulier dans l'Ouest canadien, la formule des traités prévoyait un mille carré pour chaque famille de cinq personnes ou 128 acres par personne. Ces terres, qui étaient collectives, forment l'assise territoriale des réserves indiennes actuelles.

Aujourd'hui, il est plus difficile de déterminer une formule de transfert des terres aux Métis et d'établir les calculs nécessaires. Les enjeux comme l'utilisation des terres traditionnelles des Métis ainsi que les questions temporelles et démographiques compliquent et gênent la conclusion d'un règlement approprié.

D'un point de vue pratique, il faut procéder à un recensement des Métis en mettant l'accent sur les collectivités métisses qui veulent obtenir une assise territoriale pour continuer d'y vivre. Un recensement pourrait conduire à un processus tripartite encourageant la collectivité métisse à participer au calcul des terres et des ressources nécessaires (y compris l'eau) pour parvenir à l'autosuffisance. Le quantum des terres devrait donc être déterminé par le nombre de personnes qui vivraient sur l'assise territoriale ainsi que par la qualité de ces terres.

De plus, il existe peut-être une possibilité d'ajouter à l'assise territoriale des terres avoisinantes où les Métis pourraient continuer d'avoir le droit de pratiquer la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette et obtenir des droits garantis pour la poursuite d'activités économiques, tels le tourisme et l'exploitation des forêts, des mines et d'autres ressources renouvelables ou non renouvelables. En outre, les accords de mise en valeur des ressources par des non-autochtones obligeraient ces derniers à verser des redevances aux gouvernements métis, à leur payer des taxes et/ou à partager avec eux les recettes de l'exploitation des ressources.

Lorsqu'il est impossible d'attribuer des terres adéquates ou de partager les redevances ou recettes de l'exploitation des ressources en raison de l'épuisement de ces dernières, les gouvernements doivent dédommager les Métis de leur perte. Le dédommagement pourrait essentiellement revêtir la forme de paiements de transfert aux gouvernements métis et/ou de fonds de développement économique versés aux sociétés de développement économique des Métis au profit des bénéficiaires métis.

Dans les régions où il n'y a pas de terres disponibles et où l'autonomie gouvernementale des Métis à l'extérieur des terres est établie, le dédommagement pour la perte de terres et de ressources pourrait comprendre l'affectation de ressources financières aux programmes et services gouvernementaux des Métis. Il pourrait également comporter le versement à ce gouvernement métis de fonds de développement économique et de redevances ainsi que le partage des recettes provenant des activités économiques des environs.

Dans les cas où des terres ne sont disponibles qu'à des fins de développement économique, le quantum des terres devrait également être fondé sur le nombre de Métis qui pourraient éventuellement en bénéficier et la qualité des terres à transférer ou à louer aux Métis à cette fin précise.

Le rôle des institutions gouvernementales métisses

Afin d'éviter que les futures terres des Métis soient à nouveau perdues, il faut mettre en place une forme quelconque de régime foncier. Comme les Métis parlent également d'autonomie gouvernementale et d'acquisition de terres, celles-ci doivent être liées aux institutions et aux organes gouvernementaux métis qui seront créés.

Les Métis sont en général d'accord pour dire que les terres doivent être détenues collectivement si l'on veut en avoir la propriété et le contrôle permanents. Par conséquent, même s'il est nécessaire que les Métis exercent une compétence à l'échelle

provinciale pour garantir leurs droits et se protéger de la perte éventuelle des terres, la propriété des terres doit revenir aux résidents.

Dans le cas des Métis de la Saskatchewan, la propriété doit revenir aux gouvernements métis et à leurs commettants. Comme il a été mentionné plus haut, cette assise territoriale locale sera, selon toute probabilité, située dans les collectivités métisses actuelles et dans les environs.

Les terres appartiendraient à la collectivité, mais la politique provinciale des Métis pourrait permettre à chaque gouvernement métis local d'adopter des lois ou des règlements. Ces lois pourraient à leur tour permettre à des particuliers de posséder des terres à condition que seul un autre membre de la collectivité ou le ministère des terres du gouvernement métis puisse se porter acquéreur de ces terres si la personne décidait un jour de les vendre (à leur juste valeur marchande). Il serait alors certain que les terres demeureraient la propriété des Métis et que les investissements ou le travail des membres seraient dédommagés d'une manière équitable.

En ce qui concerne les terres ou l'utilisation des terres réservées pour les activités de développement économique des Métis, la propriété et/ou le contrôle des projets et de l'utilisation des ressources appartiendraient au gouvernement métis provincial (organisme représentant les intérêts des Métis à l'échelon de la province).

Pour faciliter les variantes éventuelles, comme les accords relatifs aux réserves foncières et à l'utilisation des terres, il faut élaborer une politique et un plan directeur provinciaux en matière de terres métisses, instruments susceptibles d'être traduits en futures lois du gouvernement métis provincial. Il faudrait que ces lois soient générales et remettent la propriété et le contrôle des terres et des ressources dans les mains des unités locales du gouvernement métis.

Conclusions et options concernant les terres des Métis

Revendications territoriales

Il est peu probable que les Métis puissent un jour prendre part au processus des revendications territoriales – seul instrument d'extinction des droits des autochtones. Le gouvernement fédéral continue jusqu'à maintenant de soutenir que les titres des Métis sont éteints; c'est pourquoi les Métis ne sont pas assujettis à la politique révisée des revendications territoriales. Cela ne signifie toutefois pas qu'il ne faille pas modifier la politique pour qu'elle s'applique aussi aux Métis.

On pourrait soutenir que les Métis de certaines régions pourraient envisager la possibilité de présenter certaines revendications, comme les Métis de la région assujettie au Traité n° 10 en Saskatchewan et/ou les Métis de la région assujettie au Traité n° 8 dans le nord-est de la Colombie-Britannique. Cependant, cette option a été rejetée parce que la participation des Métis signifierait l'acceptation du fait que leurs droits territoriaux à titre d'autochtones sont éteints.

Poursuite en justice concernant les dispositions originales sur la concession de terres

La Manitoba Metis Federation se prévaut actuellement de cette option. Il s'agit d'une sage tactique, car la majorité des Métis – qui sont représentés par le Ralliement national des Métis – cherchent une solution politique dans le cadre du processus constitutionnel. Une décision rendue en faveur des Métis améliorerait sensiblement notre pouvoir de négociation aux tables de négociation constitutionnelle, y compris les processus tripartites existants. D'autre part, un déboutement ne devrait pas nuire à notre programme politique, car nous avons adopté une attitude prospective dont les Métis et l'ensemble des Canadiens ne peuvent que bénéficier.

Les autres membres du RNM pourraient envisager la possibilité de recourir aux tribunaux en vertu de l'article 35 de la Constitution au cas où les processus constitutionnels et politiques aboutiraient à un échec. Le fait de gagner notre cause devant les tribunaux pourrait nous ouvrir la porte au processus de revendications territoriales décrit ci-dessus.

Recours aux tribunaux pour déterminer de quel ressort sont les questions métisses

À l'heure actuelle, nous pouvons soutenir qu'aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* la responsabilité de traiter d'une manière juste et raisonnable avec les Métis relève du gouvernement fédéral. En fait, le gouvernement fédéral a l'obligation fiduciaire de sauvegarder les droits territoriaux des Métis. En outre, au lieu de protéger les intérêts des Métis à l'égard de leurs terres, il a cyniquement ouvert la voie à la dépossession des Métis. Il s'est également soustrait à cette obligation fiduciaire en ce qui concerne l'obligation qui lui incombait aux termes de l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Une décision favorable des tribunaux faciliterait l'accès au processus des revendications territoriales, surtout en ce qui concerne la violation par le gouvernement fédéral de l'obligation fiduciaire et contribuerait à mener la bataille juridique relative à l'article 35, si nous devons la livrer. Dans le cas contraire, dans le cadre des mécanismes constitutionnels ou tripartites, nous devrions pouvoir entreprendre des négociations une fois que nous serons sortis de l'impasse créée par les questions de compétence et de responsabilité.

Modification de la Constitution (nouvelles dispositions constitutionnelles)

Le Ralliement national des Métis a toujours soutenu que son objectif principal consiste à faciliter la protection constitutionnelle de l'assise territoriale et de l'autonomie gouvernementale de la nation métisse. Les Métis ont entrepris ce processus et continuent de négocier la reconnaissance du droit à une assise territoriale par la voie politique.

Le RNM a toujours fait valoir que le droit spécifique à des terres doit faire l'objet d'une modification à la Constitution, tout comme l'autonomie gouvernementale. Les deux droits sont interdépendants et, dans les négociations en cours sous la rubrique générale de l'autonomie gouvernementale, l'emplacement, la quantité et la qualité des terres et des ressources seraient négociés, et non pas le droit lui-même, qui aura déjà été reconnu et constitutionnalisé. Bien que les modifications proposées en 1992 n'aient pas entièrement tenu compte de cela, elles s'en rapprochaient suffisamment pour permettre aux dirigeants des Métis d'approuver l'Accord de Charlottetown.

Même si le processus de modification de l'article 38 n'est pas encore en place à l'heure actuelle, cela n'empêche pas de tirer profit des possibilités de modification des articles 43 ou 45 de la Constitution, d'autant plus qu'elles s'appliquent uniquement à la nation métisse. Selon cette approche, une modification pourrait être apportée pour l'ensemble de la nation métisse, ou viser les Métis d'une province en particulier, comme c'est le cas pour la protection constitutionnelle des terres des Métis en Alberta par la modification de la *Loi sur l'Alberta*. S'il est possible de le faire pour les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick, pourquoi la même méthode ne pourrait-elle être utilisée pour les droits de la nation métisse dans une ou plusieurs provinces, étant donné que cela ne toucherait pas toutes les provinces?

Accord politique

Accords tripartites

À défaut de pourparlers constitutionnels, il est possible d'entamer des négociations relatives aux droits des Métis. Conformément à l'entente intervenue en 1985, les négociations tripartites entre le gouvernement fédéral, les provinces intéressées et les Métis offrent l'occasion de présenter des exemples concrets de ce qu'on entend par autonomie gouvernementale des Métis et d'aborder les questions territoriales qui se rapportent à cette autonomie et/ou au développement économique.

Le processus actuel prévoit une négociation province par province. Cependant, il n'y a rien qui empêche d'entamer des négociations pour l'ensemble de la nation métis, comme en témoigne le projet d'accord de 1992 relatif à la nation métisse (il suffit d'adopter un nouveau titre et de supprimer les renvois aux modifications constitutionnelles). En adoptant cette approche, il devrait être possible de conserver la disposition suivante de l'Accord :

> **Terres et ressources**
>
> Dans le contexte des négociations de l'autonomie gouvernementale,
>
> - le Canada et les provinces conviennent, le cas échéant, de donner aux Métis et aux institutions gouvernementales autonomes métisses le droit d'accès aux terres et aux ressources;

- Lorsque des terres doivent être fournies, le Canada et les provinces, [...], conviennent d'offrir leur juste part des terres publiques qui seront transférées aux institutions gouvernementales autonomes métisses;
- Le Canada et les provinces acceptent d'entamer des pourparlers avec les représentants de la nation métisse sur l'établissement d'un processus de négociation des terres.

Développement économique

À défaut d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et les terres, il reste toujours la possibilité d'en arriver à des accords fondés sur le développement économique. On pourrait, en effet, conclure des ententes qui permettraient aux collectivités métisses ou aux fondations de développement économique des Métis d'exercer une certaine compétence sur les terres et les ressources à des fins économiques. Grâce à des baux ou à des arrangements relatifs à l'utilisation des terres, les Métis pourraient améliorer leur situation et leurs moyens d'existence en tirant avantage des forêts, des lacs, des ressources minérales, de l'agriculture, du riz sauvage, du tourisme et d'autres ressources ou débouchés économiques. Ces baux assortis d'éventuels mécanismes de cogestion des pêches, du piégeage, de la chasse, du tourisme, et ainsi de suite, offriraient aux Métis une certaine sécurité, étant donné qu'ils auraient un rôle à jouer dans le contrôle et la mise en valeur des ressources entourant leurs collectivités. Bien qu'aux yeux des Métis ce ne soit pas l'approche par excellence, elle offre une solution de rechange à court ou à moyen terme.

Les économies autochtones modernes : un capitalisme à visage autochtone

*David R. Newhouse**

Au mois de mars, nous avons reçu pendant quelques jours un visiteur de marque, en la personne de M. Victor Buffalo, de la Peace Hills Trust Company. Il a pris la parole devant plusieurs groupes d'étudiants et il a prononcé une conférence publique au sujet de la nation crie Samson, des problèmes auxquels elle fait face et de la contribution que la Peace Hills Trust apporte à la résolution de ces problèmes. À la fin d'un des exposés, quelques étudiants sont venus me dire, ainsi qu'à mes collègues, qu'ils étaient indignés que nous ayons invité M. Buffalo à leur adresser la parole. Selon eux, M. Buffalo n'était pas un Indien, parce que pas une seule fois il n'avait prononcé le mot «partage» dans son discours et parce qu'il portait un complet et exploitait son propre peuple. C'était de l'exploitation à leurs yeux que de réaliser un bénéfice en prêtant de l'argent. En effet, l'entreprise de M. Buffalo prête aux bandes indiennes en fonction de leurs liquidités, en prenant les accords de contribution conclus avec le gouvernement en garantie au lieu des garanties habituelles que sont les installations, l'équipement et les terrains. Sa société accomplit des choses que les établissements bancaires non autochtones refusent de faire ou à l'égard desquelles ils éprouvent des réticences.

Il y a dix ans, j'ai présidé pendant une courte période le Conseil des prêts pour le développement économique des Indiens au bureau régional de l'Ontario du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. À ce titre, j'ai été témoin de beaucoup des premiers essais faits en vue de monter des entreprises dans les réserves indiennes

* Professeur agrégé, Programme de développement économique et de formation en gestion pour les autochtones, Département des études autochtones/Programme d'études administratives, Université Trent, Peterborough (Ontario).

du sud de l'Ontario. Je me rappelle avoir été frappé par les projets et les différences qu'ils présentaient avec les entreprises ordinaires. À première vue, ces projets semblaient offrir les mêmes caractéristiques; ils contenaient ce qu'on s'attend à trouver dans un plan d'entreprise, soit des prévisions de caisse et de bénéfices, ainsi que des projets d'investissement dans des installations et de l'équipement. Toutefois, l'objectif central des projets n'était pas le profit au sens comptable du terme, mais la création d'emplois. Les bénéfices représentaient le moyen de créer davantage d'emplois et, partant, de recruter un plus grand nombre de personnes.

La société autochtone a subi d'énormes transformations au cours de la dernière génération. Or, souvent, nous ne prenons pas le temps de réfléchir au sens et aux répercussions de ces changements. Si je donne ces exemples, c'est pour illustrer, en guise de prélude à mon exposé, le genre de changements survenus au cours des deux dernières décennies. On m'a demandé de traiter du développement sous l'éclairage particulier des croyances autochtones, de la façon dont on peut préserver ces croyances et des enseignements qui peuvent s'en dégager pour le développement futur des collectivités autochtones comme de l'ensemble de la société. Ce sont des questions difficiles, et je ne suis pas certain qu'il soit possible d'y répondre de manière satisfaisante dans le court délai dont je dispose pour rédiger mon exposé. Je veux toutefois présenter quelques amorces de réponses et suggérer non pas d'entreprendre de nouvelles recherches dans ce domaine, mais de soutenir l'évolution qui se produit actuellement dans les collectivités autochtones par la mise en place d'institutions autochtones.

La modernisation des sociétés autochtones

Je pars de l'hypothèse que les sociétés autochtones sont en voie de modernisation. J'ai traité de ce phénomène dans un précédent document (Le développement des sociétés autochtones modernes, octobre 1992). Ce processus se traduit par le façonnement de nouvelles identités et la mise en place de nouvelles institutions sociales, politiques, culturelles et économiques au sein des sociétés autochtones. À mon avis, ces institutions auront un caractère foncièrement occidental et seront adaptées aux traditions, aux coutumes et aux valeurs autochtones. Il suffit d'examiner le développement accéléré des organisations au cours des dix dernières années pour constater ce phénomène. L'édition 1990 du répertoire Arrowfax des organisations autochtones énumère 3 000 entreprises commerciales et 3 000 entreprises sans but lucratif. Dans l'édition 1992 du même répertoire, le nombre des entreprises énumérées est considérablement plus élevé. Or, beaucoup de ces organisations n'existaient même pas il y a dix ans.

La modernisation de la société autochtone se voit à d'autres signes : croissance soutenue de la population vivant hors des réserves, alignement des taux de natalité et de la taille des familles sur les normes canadiennes, adoption de l'anglais comme langue commune, gouvernements élus de type occidental (surtout en ce qui concerne les conseils de bande dans les réserves), nombre croissant d'autochtones fréquentant les établissements d'enseignement secondaires et postsecondaires et

truchement de taxes pour produire des biens publics qui seront mis à la disposition de tous.

Cette notion d'effort individuel et de concurrence sociale est essentielle, car elle est le moteur du capitalisme. Sans elle, bien des profits ne seraient pas réalisables. On pourrait affirmer que les travaux de la Commission royale sont payés à même les surplus de chaque travailleur.

Le capitalisme s'est révélé un régime remarquablement souple et adaptable, et il semble bien qu'aujourd'hui il soit le système économique préféré partout dans le monde. Des pays aussi différents que le Japon, les États-Unis, l'Inde et maintenant les membres de l'ancienne URSS l'adaptent à leurs diverses cultures. Nombreux sont ceux qui cherchent à résoudre un des problèmes les plus difficiles du capitalisme : en arriver à une répartition équitable de la richesse dans une société.

Les peuples autochtones du Canada semblent accepter les principes fondamentaux du capitalisme : l'idée du progrès défini par la concurrence sociale et l'idée de se servir du capital ou du travail pour produire des surplus.

Il n'est nullement à craindre que le capitalisme soit inconciliable avec les réalités autochtones. En fait, l'adaptation au capitalisme s'effectue partout au Canada où les programmes économiques, les infrastructures communautaires et les programmes d'éducation l'encouragent. Les individus sont incités à se servir de leur capital pour créer des entreprises et réaliser des profits, les règles d'accès au capital sont actuellement repensées, des établissements de placement de capital (sociétés de fiducie, caisses populaires, coopératives, sociétés autochtones de financement) sont mis sur pied, les gouvernements élaborent des programmes d'aide aux petites entreprises pour les particuliers et les collectivités autochtones et quelques-unes des administrations des premières nations envisagent d'imposer une taxe et des frais d'utilisation sur le revenu des personnes et des sociétés.

Beaucoup de gens ont cru ces dernières années que les autochtones ne participaient pas à la vie économique, qu'en fait l'activité économique ne cadrait pas avec la culture et les valeurs des autochtones. L'histoire brosse un tableau tout à fait différent : les peuples autochtones ont pratiqué le commerce des fourrures, ont joué un rôle de premier plan à cet égard (on rapporte que les Hurons comptaient pour la moitié des commerçants de fourrures dans les années 1600) et ils y excellaient (un des noms des Micmacs, «Taranteens», qui signifiait commerçant, révèle qu'ils étaient d'excellents intermédiaires entre les chasseurs du Nord et les agriculteurs du Sud). Les Cris qui vivaient dans le nord de la Saskatchewan à la fin du XIX^{e} siècle se débrouillaient très bien en affaires, ils étaient si habiles en fait que bon nombre des gens d'affaires du milieu voulaient leur mettre des entraves. En réalité, les peuples autochtones commercent avec les étrangers depuis que ces derniers sont arrivés ici; même auparavant, ils commerçaient entre eux. Par exemple, la graisse d'eulakane (poisson-chandelle) était vendue loin à l'intérieur des terres le long de pistes qui ont fini par porter le nom de *grease trails* (pistes de la graisse). Aujourd'hui, on n'a qu'à songer à la série de *pow-wow*, dont la liste n'a cessé de s'allonger au cours des dernières années, et à l'augmentation rapide des ventes de cigarettes dans les réserves indiennes

pour se rendre compte à quel point le nombre des personnes qui pratiquent le commerce et font du profit – les plus fondamentales des activités capitalistes – a augmenté.

Les questions à poser se dégagent plus facilement : comment les systèmes de croyances des autochtones peuvent-ils contribuer à la pratique du capitalisme dans les collectivités autochtones, comment s'y adapter et qu'est-ce que les gouvernements peuvent faire pour faciliter le processus d'adaptation?

Les systèmes de croyances des autochtones

En 1991, le rapport de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les populations autochtones au Manitoba affirmait :

> Les peuples autochtones n'adhèrent pas à une seule philosophie de vie, croyance religieuse et éthique morale. En effet, il y a et il y a eu de grandes différences entre les tribus. Il est maintenant reconnu que les philosophies de vie fondamentales des peuples autochtones de l'Amérique du Nord diffèrent dans une large mesure de celles de la société eurocanadienne dominante. [traduction]

Au centre des systèmes de croyances des autochtones réside une différence de perception de notre relation avec l'univers et avec le Créateur. La tradition judéo-chrétienne, qui est sans contredit la base philosophique d'une bonne part de la société euro-canadienne, repose sur le concept selon lequel l'humanité doit peupler la terre et la dominer, ainsi que tout ce qu'elle contient. Selon la pensée ojibwa, qui est considérée comme représentative de la pensée autochtone traditionnelle en général, l'humanité ne domine pas la terre et toutes ses créatures, mais dépend plutôt de toutes les composantes de la création pour sa survie. De ce point de vue, l'homme est l'entité la moins importante de la création.

James Dumont a présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones, en 1992, un ensemble de valeurs autochtones communes qui découlent d'une vision, c'est-à-dire une façon particulière de voir le monde comme autochtone et une capacité de vision holistique ou globale. Cette façon de voir les choses dans leur ensemble s'accompagne du respect de la création, du respect des connaissances et de la sagesse, du respect de la dignité et de la liberté d'autrui, du respect de la qualité de la vie et de l'esprit de toutes choses et du respect du mystérieux.

Il prétend que sont rattachées à cette vision centrale et au respect sept grandes valeurs traditionnelles :

- *Bonté* : la capacité de se soucier du sort d'autrui et le désir d'harmonie et de bien-être dans les relations interpersonnelles;
- *Honnêteté* : la nécessité d'agir avec la plus grande honnêteté dans tous ses rapports, en reconnaissant le caractère inviolable et intrinsèque de sa propre autonomie, de sa propre dignité et de sa propre liberté comme de celles des autres;

- *Partage* : la volonté d'entretenir des relations avec les autres dans un esprit de partage, de générosité et de conscience et de collaboration collectives ou communes, tout en reconnaissant l'interdépendance de tous les êtres vivants;
- *Force* : la capacité d'exercer sa force de caractère, son courage et sa maîtrise de soi pour faire naître et maintenir la paix, l'harmonie et le bien-être en soi-même et dans l'ensemble de la collectivité, en restant conscient du fait que la bonté et le respect de l'intégrité de chacun, y compris soi-même, sont nécessaires;
- *Bravoure* : la capacité d'éprouver son courage et sa bravoure, pour faire en sorte que la qualité de la vie et l'autonomie inhérente à chacun, y compris soi-même, puissent s'exercer dans une atmosphère de sécurité, de paix, de dignité et de liberté;
- *Sagesse* : le respect de la faculté de connaître et du don de clairvoyance chez les autres (en s'efforçant de faire de même en son for intérieur) qui accompagnent une vision holistique des choses, qui sont pourvus d'une qualité spirituelle et qui s'expriment par l'expérience de la grandeur et de la profondeur de la vie;
- *Humilité* : la reconnaissance de soi comme partie sacrée et égale aux autres parties de la création et le respect de toute forme de vie pourvue de la même autonomie, de la même dignité, de la même liberté et de la même égalité intrinsèques.

Les processus communautaires, institutions et codes de comportement devraient refléter ces valeurs. Un autre important facteur dont il faut tenir compte est l'orientation collectiviste de la société autochtone. Bien que cette orientation sur les valeurs donne lieu à une foule d'interprétations, il est habituellement reconnu que les besoins du groupe, que ce soit la famille, le clan ou la nation, importent plus que les besoins individuels. Il est également important de se rendre compte que les autochtones des temps anciens assimilaient la vie à un voyage. Ces éléments, conjugués avec les tendances à la modernisation déjà mentionnées, vont influer sur la pratique du capitalisme chez les autochtones. C'est cette vision du monde et ces valeurs qui viendront teinter le débat sur la pratique du capitalisme.

La question de savoir si les valeurs traditionnelles sont compatibles avec le capitalisme fait l'objet d'une grande controverse qui n'est pas près de finir. Au sein de la communauté autochtone, beaucoup d'efforts sont déployés pour que les valeurs traditionnelles soient comprises et réintroduites au coeur de la vie autochtone, un processus que les sociologues appellent revitalisation, mais que j'appelle, moi, re-traditionnalisation. C'est ce réapprentissage et cette réinterprétation des valeurs traditionnelles qui viennent au premier plan du processus de modernisation. Si les peuples autochtones n'avaient pas souscrit aux principes de base du capitalisme, j'aurais été d'avis qu'il aurait été possible de mettre au point un nouveau système économique fondé davantage sur les valeurs autochtones et qu'il aurait fallu examiner la question plus en profondeur. Mais comme les autochtones ont vraisemblablement adopté les principes de base, la question est purement hypothétique et l'on ne peut qu'attendre de voir ce que cela donnera.

À quoi ressemblera cette forme de capitalisme?

Voici comment les valeurs des autochtones et leur vision du monde influeront sur la pratique du capitalisme et, par le fait même, sur le processus de développement économique :

- Le concept même du développement personnel et social sera beaucoup plus large. Dans une perspective globale, le développement comprendra quatre volets : physique, mental, émotif et spirituel, c'est-à-dire les quatre dimensions du cercle d'influences cri. Le processus même du développement devra inclure ces quatre éléments en même temps, et ne pas suivre seulement la dimension économique (matérielle).
- Le développement sera perçu comme un processus et non comme un résultat. Tout comme aux yeux des autochtones la vie est un voyage, le processus du développement sera perçu comme un voyage et non pas comme un objectif à atteindre. Cela ne veut pas dire que l'on ne pourra pas mesurer la distance parcourue, mais que l'important, pour nous, ce sera la qualité du voyage plutôt que la destination à atteindre. Cette vision du développement pourra se traduire par la volonté d'atteindre des résultats à long terme plutôt que des améliorations à court terme.
- Le développement sera considéré comme une tâche que les individus auront à accomplir en commun avec la société et ses institutions, en l'occurrence la collectivité et le gouvernement. Le processus sera d'ailleurs axé sur la collaboration plutôt que sur la concurrence. Cela peut se voir par la façon dont sont traitées les personnes qui tentent de monter une entreprise sans l'aval de la collectivité ou du gouvernement.
- Pour aller plus loin que la notion d'effort commun, mais toujours à peu près dans la même veine, le développement sera perçu comme un partenariat entre les individus et le monde. Dans un monde où le respect est la valeur fondamentale, il faut obtenir l'autorisation du monde pour pouvoir le changer, le transformer en autre chose. Si l'on se voit comme partie intégrante du monde, et en fait comme sa créature la moins importante, on hésitera à agir de façon irrespectueuse. Voilà qui influera sur le choix des projets de développement et du type de technologie employée.
- Le développement s'articulera autour de l'investissement de capital humain plutôt qu'autour de l'accumulation individuelle de capitaux. Cette insistance sur les côtés humains du développement obligera les promoteurs à examiner véritablement les effets de leur activité sur la qualité de la vie, notamment sur l'environnement, et orientera leurs choix en matière de développement. Les conseils des anciens pourraient être amenés à examiner les décisions. On pourrait, par ailleurs, adopter des critères qui exigeraient explicitement une analyse des facteurs humains.
- La sagesse traditionnelle, telle qu'elle est interprétée par les anciens, servira à orienter la planification et la prise de décision. La place des anciens pourrait être reconnue dans le processus de planification et dans les efforts de développement par différents mécanismes : des conseils des anciens qui auraient pour tâche

d'approuver les plans, des conseils consultatifs qui siégeraient à la même table que les conseillers ou qui agiraient à titre de conseillers personnels.

- Tout ce qui concerne la répartition des richesses sera envisagé par rapport aux valeurs autochtones de bonté et de partage. On s'attendra à ce que les individus qui ont amassé ou qui sont en train d'accumuler des richesses les partagent, selon une formule quelconque, avec les membres de la collectivité.

  En fait, la définition actuelle de la réussite selon la vision matérialiste inhérente au capitalisme sera remise en question et élargie. L'adaptation du capitalisme modifiera aussi les systèmes traditionnels qui déterminent le statut social. À l'heure actuelle, les anciens qui connaissent les modes de vie traditionnels et qui en ont l'expérience sont très respectés. Si, dans la société autochtone, on continuait de définir la réussite selon une vision matérialiste, la hiérarchie actuelle risquerait de changer en catapultant ceux qui possèdent la richesse matérielle au sommet de l'échelle sociale.

- Les institutions économiques créées auront un caractère foncièrement occidental et seront adaptées à la collectivité autochtone à laquelle elles seront destinées. Cela signifie qu'un large éventail d'organismes de type occidental seront mis sur pied : des coopératives, des entreprises individuelles, des partenariats, des sociétés appartenant à des particuliers et aux gouvernements, des coentreprises – en fait, toute la panoplie des moyens qui existent en matière économique.

  En plus de cette infrastructure composée surtout d'institutions économiques, une multitude de services auxiliaires seront mis sur pied – organismes de développement, groupes consultatifs de gestion, caisses de prêt, etc. – qui auront pour principal mandat non pas l'activité économique comme telle, mais l'augmentation de l'efficacité de l'économie.

- Le désir d'arrêter des décisions par consensus amènera la création de structures et de mécanismes communautaires et organisationnels compatibles avec cette valeur. Voilà qui aura des conséquences pour la planification du développement. Les planificateurs et les décideurs ne pourront mettre leurs plans en oeuvre si l'on n'est pas parvenu à un consensus suivant une formule acceptable. En outre, les preneurs de décisions ne pourront pas agir sans s'être assurés qu'il existe un vaste consensus à l'intérieur de la population au sujet de la ligne de conduite proposée. Le fondement actuel de la prise de décisions en affaires sera élargi de manière à intégrer d'autres éléments que des chiffres.
- Les notions d'honnêteté et de respect inculqueront un plus grand sens des responsabilités aux institutions et aux preneurs de décisions. Ce sens des responsabilités s'articulera autour de deux points : adhésion à l'orientation approuvée par consensus et adhésion aux notions autochtones d'holisme et de développement.

Le processus est déjà bien engagé. Un rapide tour d'horizon des transformations récentes au sein de la société autochtone permet de le constater :

- augmentation du nombre d'institutions économiques primaires et secondaires;
- participation accrue des anciens au processus de décision;

- adoption de modèles de développement économique communautaire fondés sur la notion de développement global et détermination d'indicateurs permettant aux collectivités de mesurer leurs progrès;
- recours incessant et accru aux programmes visant à fournir aux autochtones les compétences, les connaissances et les capitaux dont ils ont besoin pour apporter leur contribution à la grande économie canadienne.

Le caractère récent de cette évolution, la méconnaissance générale des rouages des économies autochtones et l'acceptation timide de la part des Canadiens de la notion d'autonomie gouvernementale des autochtones témoignent de la fragilité des économies autochtones modernes. Il faut que les gouvernements et les organismes extérieurs fassent preuve de beaucoup de discernement dans le choix de leurs interventions.

Que peut faire la Commission royale?

La modernisation et l'adoption du capitalisme comme principal régime politico-économique au sein de la société autochtone sont un processus déjà bien engagé. Ce serait de la folie pure que de tenter de renverser la vapeur ou de changer de cap. Je suis d'avis que les forces de la modernisation sont beaucoup trop grandes pour qu'on leur résiste, particulièrement dans ce domaine. Il reste toutefois à savoir en quoi devrait consister la stratégie globale de la Commission royale et ce que cette dernière pourrait raisonnablement faire pour influer sur le cours des événements.

À mon avis, il existe trois lignes de conduite possibles :

- La Commission royale pourrait n'intervenir que très peu pour le moment. Elle pourrait se dire que le processus est en marche, que les autochtones ont accès de plus en plus facilement à l'économie canadienne et qu'ils sont de plus en plus nombreux à y contribuer; il suffit de comparer la situation d'aujourd'hui à celle de l'époque encore récente où la participation des autochtones à l'économie était proscrite.

  Compte tenu de la fragilité des économies autochtones, une telle attitude, d'après moi, aurait pour effet de prolonger indéfiniment la situation actuelle. Le développement se poursuivrait, mais à un rythme trop lent par rapport à l'urgence d'améliorer la qualité de la vie. En outre, les valeurs autochtones auraient du mal à survivre étant donné la vive concurrence qui s'exerce dans l'économie du Canada et du monde.

- La Commission royale pourrait recommander l'accroissement des efforts qui sont faits dans les programmes actuels, parce qu'il est logique de penser que cela se traduirait par une amélioration plus rapide de la qualité de la vie de chaque autochtone. Cette manière de procéder aurait pour effet de stimuler l'activité économique, mais ne ferait pas grand-chose pour soutenir les valeurs des autochtones et leur vision du monde.
- La Commission royale pourrait élaborer une stratégie de création d'institutions adaptée à la société autochtone, c'est-à-dire considérer comme prioritaire la mise

en place, au sein des collectivités autochtones, d'organes compétents qui pourraient commencer à s'attaquer aux divers problèmes et enjeux auxquels font face les autochtones.

Voilà la ligne de conduite que je suggère pour le développement économique (et pour la Commission en général).

Bien que ce soit là l'orientation proposée pour les travaux de la Commission, cette dernière doit aussi prendre des mesures pour que soient apportés aux programmes de développement économique les diverses modifications nécessaires, car ce sont d'importants éléments de solution. Ces modifications débordent le cadre du présent document et il en sera question dans d'autres rapports.

Les valeurs d'une société se reflètent dans ses institutions autant que dans ses activités de tous les jours. En fait, les institutions jouent un rôle important pour préserver et transmettre la culture et les valeurs. C'est en grande partie aux autochtones eux-mêmes qu'il revient de s'interroger sur le genre de développement économique et sur les valeurs qu'ils souhaitent promouvoir. Ensemble ou chacun pour soi, les autochtones prennent quotidiennement des décisions qui procèdent de leur système de valeurs. Il y a beaucoup à faire pour les aider en ce sens.

Il serait utile de mettre sur pied un institut de recherche économique et d'élaboration de politiques qui aurait pour principale fonction de mettre le doigt sur les enjeux, tels les points soulevés dans le présent document, et de les étudier au profit des autochtones en tant qu'individus, ou de leurs collectivités, de leurs organismes et de leurs dirigeants. Cet institut mettrait au point, à l'usage des individus et des collectivités, les instruments appropriés à leur culture. Il pourrait en outre s'occuper de l'analyse des politiques et conseiller les administrations autochtones en tenant compte des conceptions et des valeurs autochtones.

Il n'existe pas de telle institution pour le moment. Cela ne signifie pas qu'il n'y a grand-chose de fait à cet égard. Au contraire, il s'accomplit actuellement beaucoup de recherche et d'apprentissage par l'expérience, et ces acquis doivent être canalisés et réinjectés dans la collectivité sous une forme utilisable et considérée comme acceptable. Un tel institut pourrait jouer ce rôle.

Il ne s'agit pas à mon avis de préserver la vision du monde et les valeurs des autochtones, mais plutôt de trouver des façons de faciliter l'interprétation créative de ces visions du monde et de ces valeurs dans la réalité contemporaine, un processus qui est déjà en marche.

Bibliographie

Byrnes, J. *Aboriginal Enterprise Development: Themes and Issues*, 1989.

Dickason, O. *Canada's First Nations, A History of Founding Peoples from Earliest Times*. Toronto, McClelland & Stewart, 1992.

Dumont, J. *La justice et les peuples autochtones*, document de réflexion présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones, Canada, 1992.

Hamilton, A.C. et C.M. Sinclair. *The Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, Volume 1, 1991.

Langdon, S. *Contemporary Alaskan Native Economies*, University Press of America, Inc., États-Unis, 1986.

Lockhart, R.A. *Issues Perceived as Critical to the Construction of Native Management and Economic Development Models*, pour le Working Group on Native Management, 1992.

Merrel, J.H. *The Indians' New World: Catawbas and their Neighbours from European Contact Through The Era of Removal*. W.W. Norton and Company, 1989.

Newhouse, D.R. *From the Tribal to the Modern: The Development of Modern Aboriginal Societies*, document présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones, Canada, 1992.

Ruffing, L. *Navajo Economic Development Subject to Cultural Constraints*, American Indian Policy Review Commission, date inconnue.

Stanley, S. *American Indian Economic Development*. Paris, Éditions Mouton, 1978.

Vecsay, C. et R. Venables. *American Indian Environments: Ecological Issues in Native American History*. Syracuse, Syracuse University Press, 1980.

Wien, F. *Rebuilding the Economic Base of Indian Communities: The Micmac in Nova Scotia*, Institut de recherches politiques, Canada, 1986.

Renforcer les économies et les perspectives traditionnelles

*Simon Brascoupé**

C'est dans l'économie traditionnelle qui leur permet de vivre de la terre et au contact avec la terre que les peuples autochtones trouvent leur raison d'être. Toute culture vient de la terre, des rapports avec l'environnement, et du devoir sacré d'un peuple envers l'ensemble de la création. Aujourd'hui, l'économie traditionnelle a besoin d'être renforcée et soutenue. Dans le présent document, nous préconisons un changement d'attitude envers les économies traditionnelles, des programmes visant à appuyer et à promouvoir les activités économiques traditionnelles, et des recherches destinées à améliorer notre compréhension de ces économies.

Qu'entend-on par économie traditionnelle?

L'économie traditionnelle, ou économie de subsistance, n'est pas bien comprise. Il n'existe pas une économie traditionnelle au Canada, mais plusieurs «systèmes économiques» qui ont évolué pendant des milliers d'années en vue de fournir des biens matériels et des services spécialisés d'une façon renouvelable. Ces systèmes sont fondés sur les connaissances et les systèmes indigènes qui constituent de véritables mines d'information au sujet de l'environnement, des animaux, des oiseaux, des poissons, des remèdes, de la terre, de la faune et d'environnements particuliers. Thomas D. Lonner décrit comme suit les économies de subsistance dans *Contemporary Alaskan Native Economies* :

* Professeur au Département de sociologie et d'anthropologie, Université Carleton, Ottawa.

> De par le monde, «subsistance» désigne les activités économiques (chasse, pêche, cueillette, agriculture, élevage, artisanat, commerce, fabrication d'outils, transports, acquisition d'aptitudes, conservation, développement énergétique, etc.) qui ont lieu essentiellement à l'intérieur d'une seule communauté ou région, dont le but premier n'est pas lucratif, qui sont destinées principalement à la consommation immédiate et qui sont dictées par les modes de vie traditionnels plutôt que par les conditions du marché ou les besoins immédiats. Dans une économie de subsistance, par exemple, un agriculteur consomme la plus grande partie de ce qu'il produit, vend peu sur le marché, achète peu d'articles de production et de consommation, a recours à peu d'ouvriers qui ne font pas partie de sa famille, emploie des techniques n'exigeant pas d'investissement, possède un niveau de vie limité et se laisse guider dans ses décisions par les impératifs de survie de sa famille (Wharton, 1971). Ainsi, une économie de subsistance produit des biens destinés à la fois à être utilisés et à être échangés. Son objectif n'est pas l'autosuffisance complète ni l'acquisition de capitaux mais un flux incessant de biens, de services et d'autres produits. (Sahlins, 1971) (Langdon, 1986) [traduction]

On pourrait donc dire que les artisans autochtones contemporains vivent dans un système économique de subsistance, parfois appelé industrie artisanale. Ce système n'a pas changé depuis le contact avec les Européens. Par exemple, la plupart des artisans ne font qu'un prix pour le gros et le détail. Ce n'est pas absolument exact que les artisans autochtones ne comprennent pas les principes de marketing; seulement, ils choisissent de ne pas adhérer au système de marché. Le marché de Santa Fe, marché de 3 millions de dollars tenu chaque année en août, nous en fournit l'exemple. Les potiers indiens vendent leurs produits au même prix, au propriétaire de galerie et au simple consommateur. Les artisans ne sont pas motivés par la recherche de profits, mais par la survie économique à court terme.

Au Canada, les arts traditionnels représentent un secteur important de l'économie traditionnelle. Les arts traditionnels ont survécu jusqu'à aujourd'hui. Les artisans traditionnels étaient passés maîtres dans l'art d'utiliser les matériaux et les outils à leur disposition pour produire des objets d'une valeur et d'une beauté durables. Depuis le contact jusqu'à la fin de l'époque coloniale, les autochtones ont fabriqué des produits «d'artisanat» destinés à être échangés ou vendus. Pendant cette période, bien des autochtones vivaient des aliments et des produits locaux. Au Canada, partout où existait un marché, les artisans autochtones fabriquaient des produits à son intention. Depuis quelques années, un important marché s'est implanté dans le domaine des souvenirs, de l'artisanat, des métiers d'art et des objets d'art.

Aujourd'hui, ce secteur de l'économie traditionnelle joue un rôle important à l'égard de l'autonomie gouvernementale et de la redéfinition de la culture autochtone. Adri Kater (Veldhuis, 1993) a étudié l'apprentissage indigène de l'artisanat en vue d'obtenir un aperçu du processus par lequel les autochtones acquièrent les aptitudes

nécessaires à la fabrication de produits d'artisanat qui jouent un rôle important dans l'économie de chaque peuple. La recherche sur cette activité traditionnelle pourrait avoir une incidence de taille sur la formation et l'éducation des peuples autochtones.

> La partie sur l'acquisition des connaissances et des aptitudes était la plus difficile. Bien souvent, le processus d'apprentissage va tellement de soi que les gens n'en sont même pas conscients. Ils n'en discutent jamais entre eux et ont de la difficulté à le décrire. (Veldhuis, 1993) [traduction]

Un grand nombre de ces aptitudes survivent aujourd'hui et jouent un rôle important sur les plans économique et social.

Menaces envers l'économie traditionnelle

Les modes de vie traditionnels sont menacés par les politiques d'intérêt public des sociétés autochtones, mais les perceptions que les sociétés occidentales peuvent avoir des sociétés traditionnelles sont tout aussi menaçantes. La présente partie explique l'origine de ces perceptions erronées des économies et des sociétés traditionnelles, qui passent pour «primitives». Un bref examen du développement économique, utilisant les politiques de la Banque Mondiale à l'égard des peuples indigènes comme étude de cas, milite en faveur de la participation de ces peuples aux décisions de développement, du contrôle local et de l'appui des gouvernements autochtones (Bodley, 1988). Enfin, pour perpétuer les économies traditionnelles et infléchir les politiques inconsidérées à leur égard, il faut favoriser les nouvelles recherches orientées vers les connaissances indigènes de façon à combler les lacunes découlant de la méconnaissance du système économique et de la vision autochtones. Le développement des connaissances indigènes sera aussi essentiel à la détermination future des incidences économiques et sociales, à un développement soucieux de l'environnement et à un avenir prometteur.

Dans notre exploration de l'économie traditionnelle, nous devons d'abord nous demander quelles sont les forces qui menacent la poursuite des modes de subsistance traditionnels, et quelles sont les mesures qui doivent être prises pour appuyer plutôt que miner l'économie traditionnelle, y compris le rôle des hommes et des femmes autochtones.

Image erronée des modes de vie traditionnels

La perception que la société occidentale peut avoir des sociétés traditionnelles, qui est truffée de stéréotypes et d'images d'Épinal, se fonde sur un préjugé selon lequel le mode de vie traditionnel est dur, primitif et en voie de disparition.

Marshall Sahlins a clairement démontré dans son ouvrage remarquable, *Stone Age Economics*, que le mode de vie égalitaire n'est pas «pénible, brutal et peu durable», mais qu'il est très efficace du point de vue économique et écologique. C'est également

une façon de vivre très sociale. Sahlins et d'autres ont prouvé de manière concluante que la chasse et la cueillette dans bien des cultures indigènes ne prennent que deux jours et demi par semaine, ce qui laisse amplement de temps pour les activités sociales. Ce mode de vie a survécu pendant des milliers d'années. Par comparaison, le monde que nous appelons «civilisé» n'a pas encore fait ses preuves. Dans *The Human Cycle* (1988), Colin Turnbull écrit : «La civilisation est une expérience qui vient seulement de commencer et dont le succès est encore loin d'être assuré.» Turnbull se demande pourquoi «tant de gens sont insatisfaits de la vie dans notre monde» parce que, selon lui, «tout état de vie, toute culture offre tellement de possibilités de beauté et de bonté, de mieux vivre sa vie en la vivant pour les autres aussi bien que pour soi-même». Des sociétés égalitaires comme les Bochimans croient qu'une vie bien vécue est une source de joie pour tous. Lorsque nous comparons les «avantages» du développement économique et l'exploitation qu'il occasionne, il est difficile de justifier le progrès en ces termes.

L'une des menaces les plus sérieuses envers la survie et la viabilité des économies et des modes de vie traditionnels sont les politiques d'intérêt public qui leur sont imperméables. Les politiques antérieures de la Banque mondiale concernant le développement économique des peuples tribaux offrent un exemple typique de cette incompréhension. L'énoncé de politique officiel de la Banque mondiale sur les peuples tribaux a été élaboré par Robert Goodland en 1982 (Bodley, 1988). Cet énoncé se fonde sur des hypothèses très douteuses, qui constituent, par omission, le fondement de la politique de développement économique du Canada :

- le développement finira inévitablement par atteindre toutes les tribus;
- le développement sera avantageux pour les peuples tribaux;
- les tribus pourront faire un choix;
- les tribus doivent devenir des minorités ethniques.

Dans son document intitulé *The World Bank Tribal Policy : Criticisms and Recommendations* (1983), Bodley réfute clairement toutes les hypothèses erronées qui sous-tendent la politique de développement économique contemporaine et celle de la Banque mondiale.

Le caractère inévitable du développement suppose que les peuples tribaux sont intégrés dans les économies nationales parce que certaines politiques de développement national ont fait disparaître les économies traditionnelles. Les avantages du développement ne sont pas évidents. Les politiques de développement affaiblissent l'autonomie de la tribu et réduisent le contrôle qu'elle peut exercer sur ses ressources, ce qui entraîne, pour reprendre l'expression de Bodley, la détribalisation. Bodley recommande que la «Banque mondiale ne finance pas de projets qui perturberaient ou déplaceraient des groupes tribaux isolés, entièrement traditionnels».

La politique de la Banque mondiale affirme que les peuples tribaux ont un choix, mais elle ne garantit pas leur liberté de choix. Selon Bodley, il faut trouver des moyens d'accorder une «possibilité de choix aux peuples tribaux partiellement intégrés». Il doit y avoir une formule qui permet aux peuples tribaux de rejeter les projets de développement économique.

La politique de la Banque mondiale vise à faire des «citoyens» ou des minorités ethniques des peuples tribaux. Il a été démontré de façon concluante que ce processus entraîne des bouleversements sociaux, la maladie, la disparition de l'économie de subsistance, et la perte de l'identité des peuples tribaux. Bodley recommande que la Banque mondiale refuse de financer les projets où les tribus n'ont pas leur mot à dire dans les programmes de développement national touchant leurs membres et leurs terres. Enfin, Bodley recommande que la politique de la Banque mondiale fasse l'objet d'un examen critique de la part d'un groupe constitué des dirigeants politiques tribaux et d'autres autorités de façon à assurer l'expression d'une vaste gamme de points de vue. La politique de la Banque mondiale reflète la politique de développement national et la politique sociale du Canada qui reposent sur les mêmes hypothèses. Son rejet affaiblira les arguments touchant la politique de développement économique national en Amérique du Nord.

Depuis quelques années, nous assistons à la mise en oeuvre de plusieurs projets de développement très importants et à des règlements désastreux de revendications territoriales en Amérique du Nord. L'Alaskan Native Claims Settlement Act (ANCSA) de 1971 a créé plusieurs établissements de type commercial, dont nombre ont depuis fait faillite. À titre de compensation de 90 % par l'État, les autochtones ont reçu 962,5 millions de dollars, soit environ trois dollars l'acre. Dans *Village Journey* (1985), Berger conclut : «Vu l'échec de l'ANCSA pour les autochtones de l'Alaska, il n'est pas surprenant qu'ils aient commencé à rechercher de nouvelles façons de renforcer leur économie de subsistance et leur mode de vie villageois.» Le rapport de la Commission Berger a été rendu public en 1985. L'année suivante, dans l'introduction de Contemporary Alaskan Native Economies (Langdon, 1986), Steve J. Langdon a écrit : «Nous espérons que, grâce à ces efforts (travaux de la Commission), les peuples autochtones de l'Alaska auront l'occasion de façonner les styles de vie et les cultures qu'ils envisagent et auxquels ils aspirent.»

Dans *A Homeland For The Cree : Regional Development in James Bay 1971-1981* (1986), Richard F. Salisbury écrit : «En juillet 1971, les chefs de sept villages cris et plusieurs Cris plus jeunes se sont réunis à Mistassini pour discuter l'annonce récente par le gouvernement du Québec d'un aménagement hydro-électrique de 5,6 milliards de dollars sur leurs terres.» En 1974, une entente de principe a été signée qui accordait 90 millions de dollars à titre de compensation aux Cris. Ce règlement incluait le versement de redevances et le droit de conserver tous les avantages accordés aux Indiens inscrits. La différence c'est que la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) de 1976 a donné aux Cris les moyens d'unifier leurs huit bandes-villages et de réaliser l'autonomie régionale.

Pourquoi l'ANCSA a-t-elle échoué alors que la CBJNQ est un succès relatif pour l'économie traditionnelle? Les deux économies autochtones étaient essentiellement des économies de subsistance en région isolée. La CBJNQ était unique en ce sens qu'elle fournissait un programme de soutien du revenu pour les chasseurs et les trappeurs cris (article 30). En revanche, les politiques régionales mal conçues de la ANCSA, qui limitaient, par exemple, l'accès aux pêcheries de Bristol Bay, ont nui aux communautés rurales locales plutôt que de les aider. L'aliénation consécutive des

autochtones de l'Alaska de leur système de subsistance économique a coupé la société autochtone de la terre. Or, cette relation était l'âme de la culture autochtone. Berger a conclu que la subsistance allait au-delà de la survie :

> Les autochtones de l'Alaska se rendent compte maintenant que l'ANCSA leur a nui et que ses objectifs vont à l'encontre des leurs. Aujourd'hui, ils tentent de renforcer leur économie de subsistance et de rétablir leurs gouvernements tribaux. Nous devons comprendre la légitimité historique et la valeur actuelle de ces objectifs. Ces aspirations ne sont pas anachroniques, elles ne sont pas absurdes, elles ne sont pas une entrave au progrès. Elles sont, simplement, la seule façon de protéger l'avenir des villages de l'Alaska. [traduction]

Selon Salisbury, «l'exemple cri montre qu'une économie de subsistance viable au plan local est importante». Le programme de sécurité du revenu pour les chasseurs et les trappeurs fournit des revenus qui «sont comparables ou même supérieurs au salaire qu'ils recevraient pour un travail manuel non spécialisé». Il a empêché les Cris de passer «de chasseurs à prolétaires», comme l'a écrit I.E. LaRusic (Salisbury, 1986) en 1968.

En conclusion, pourquoi les Cris ont-ils pu réaliser l'unité et l'autonomie régionales alors que les autochtones de l'Alaska ne sont pas parvenus à maintenir un mode de vie de subsistance et à gérer leurs établissements régionaux? Salisbury pose la question suivante :

> Même si l'émergence de la société régionale crie a été une expérience généralement positive, il reste à savoir si elle servira de précédent à l'avenir, pour d'autres groupes autochtones, pour d'autres régions politiquement impuissantes, ou pour les gouvernements centraux souhaitant fournir plus efficacement des services aux régions périphériques. Quelles sont les conditions externes qui étaient nécessaires, et sans quoi il aurait été impossible de former la société régionale crie? [traduction]

Quelles sont les étapes cruciales qui ont mené à la formation de la société régionale crie? Salisbury énumère les facteurs suivants :

- Une condition externe essentielle était manifestement la bonne volonté des gouvernements du Canada et du Québec, et leur désir de céder des pouvoirs à la région.
- Une deuxième condition externe a pu jouer, soit que les Cris, en 1981, apparaissaient comme un groupe unifié, culturellement homogène, constituant une majorité écrasante de la population relevant de la compétence du gouvernement régional.
- La «crise» de 1971, même si elle était désagréable et aurait pu être suivie par la disparition de la société crie, a été un facteur évident d'unité régionale.
- Autre condition préalable à la formation de la société régionale, le personnel était constitué de Cris de la région.

- Les dirigeants cris appuyaient activement le renforcement de l'économie de base des Cris, qui se fondait sur la chasse, et ne se sont pas concentrés soit sur le secteur des services, soit sur la participation des Cris au marché du travail extérieur.
- La prévisibilité est le dernier facteur. L'administration crie n'a pas dépensé ses énergies pour tenter fébrilement de justifier un budget de base ou pour planifier des programmes qui peuvent ne jamais voir le jour si le budget n'est pas accepté.

Si le développement ne tient pas compte des valeurs, des croyances et des pratiques culturelles, les expériences sociales et le développement économique se solderont par un échec. Les peuples autochtones payeront cher pour conserver leur mode de vie. Cependant, si leur culture et leurs valeurs sont respectées et intégrées dans la politique publique, et si les relations entre les autochtones et les Blancs sont fondées tant sur l'économie de subsistance que sur les systèmes de marché, la culture et la société des autochtones pourront être protégées lorsque des projets de développement économique seront mis en oeuvre sur leurs terres.

Les groupes de défense des animaux

Les attaques publiques des groupes de défense des animaux contre le mode de vie traditionnel découlent de perceptions semblables et de croyances erronées au sujet du piégeage et de la chasse. Ces fausses idées émanent des mêmes images stéréotypées des peuples traditionnels. Estimant que le mode de vie traditionnel est dépassé à notre époque, les groupes de défense sont convaincus que les peuples autochtones vivant dans un système économique traditionnel rêvent de la vie «moderne». Les vastes campagnes contre l'industrie de la fourrure au Canada ont occasionné des difficultés sans nombre à des milliers de familles autochtones. Sans parler des familles non autochtones et de l'industrie de la fourrure, c'est la survie même de la chasse et du piégeage traditionnels au Canada qui est menacée.

Les groupes de défense ne comprennent pas que, si la disparition du marché de la fourrure force les familles autochtones à rompre leur contact avec la terre, les résultats seront durables et sérieux. Les conséquences socio-économiques seront semblables à celles qui sont occasionnées par le déplacement de peuples autochtones dans le cadre de mégaprojets comme le Projet de centrale hydro-électrique de la baie James, et l'inondation des plaines lacustres au Manitoba. L'impact de ces projets était censé se résorber au bout de quelques années, mais en réalité il s'est fait sentir pendant des générations. La rançon est lourde lorsqu'on ne comprend pas les rapports sacrés des peuples autochtones avec l'environnement.

Pour saisir le lieu qui unit la culture autochtone et l'environnement, et les graves conséquences qui s'ensuivent lorsque ces communautés sont retirées de leur milieu naturel, il faut comprendre la société autochtone et ses rapports spirituels avec toute la création. Comme toutes les sociétés indigènes, les peuples autochtones du Canada tirent leurs valeurs et leur culture de leurs relations avec l'environnement. Des environnements différents donnent lieu à des différences subtiles et évidentes au plan de

la structure sociale, de la religion et de l'économie. Des universitaires dans divers domaines ont élaboré des méthodes pour comprendre les cultures. Christopher Vecsey dans American Indian Environments (1980) les résume comme suit :

> Les écologistes examinent les rapports quotidiens, pragmatiques entre les êtres humains et leurs écosystèmes. Un étudiant dans le domaine des religions comparées sera plus porté à examiner les visions humaines idéales de la nature (ou la géosophie), qui se trouvent dans la mythologie, les prières, les cérémonies et autres phénomènes religieux. [traduction]

La culture peut être étudiée selon une perspective anthropologique, d'après Vecsey, qui écrit : «Les anthropologues tentent de comprendre le fondement culturel des relations religieuses et environnementales». Ainsi, toutes les cultures et les valeurs dérivent des rapports entre un peuple et son environnement.

Au Canada, le déplacement de certaines bandes dans le Nord a causé des bouleversements sociaux énormes. La crise sociale qui en résulte est-elle liée aux rapports des autochtones avec la terre? Faut-il tenir compte d'autres facteurs en analysant les problèmes créés par ces déplacements? Qu'est-il advenu de la culture de ces bandes? On a dit que les autochtones sont assimilés à Notre Mère, la Terre. Tout changement dans cette relation occasionne des remous sociaux considérables, surtout lorsque les peuples autochtones sont séparés de leur relation traditionnelle de «partage» et que la confusion qui en résulte semble modifier leurs relations symboliques de manière permanente.

Les autochtones américains parviennent à intégrer l'environnent et le sacré, explique Vecsey dans *American Indian Environments*. S'ils s'exprimaient comme des économistes, les anthropologues pourraient affirmer que la transition d'une économie de subsistance à une économie de marché pendant la réinstallation occasionne des bouleversements sociaux. Vecsey dit qu'il existe trois formes d'intégration apparentées de l'environnement et de la religion chez les peuples autochtones.

- **L'intégration primaire** : La religion est fondée sur les relations à l'environnement. Les rituels de chasse pendant lesquels les chasseurs autochtones tentent d'appeler le gibier et s'excusent auprès des animaux lorsqu'ils les tuent sont des exemples. Les rituels agricoles saisonniers associant ensemencement et prières sont aussi une forme d'intégration primaire. Les rituels de fertilité des agriculteurs pueblos du sud-ouest des États-Unis ou des forêts de l'Est visaient à promouvoir la vie chez les êtres humains, les plantes, les animaux et dans le monde entier.
- **L'intégration secondaire** : La structure sociale des peuples autochtones était partiellement formée par les interactions environnementales, et la structure religieuse reflétait la structure sociale. Les sociétés agricoles autochtones, par exemple, tendaient à avoir une prêtrise organisée parce que leur mode de subsistance permettait, ou exigeait peut-être, une structure sociale hiérarchique. Les cultures autochtones fondées sur la chasse en Amérique du Nord ressemblaient au chamanisme atomiste; l'individualisme de la chasse engendrait l'individualisme religieux.

- **L'intégration morphologique (ou symbolique)** : Le symbolisme religieux des autochtones, qui prenait la forme de paroles, de dessins ou de mouvements, reflétait l'environnement. C'est un fait bien connu que les mythes des peuples autochtones contiennent d'innombrables mentions de phénomènes naturels. Ils concernent essentiellement des phénomènes naturels qui touchent au coeur même de la culture autochtone. Les relations entre les peuples autochtones et la Terre, Notre Mère représentent une différence philosophique fondamentale avec la culture européenne. «La nature : c'est notre religion, notre mode de vie», dit Leon Shenandoah, Tadodaho des Six Nations dans *American Indian Environments*. Dans la même collection, Oren Lyons écrit :

> Dans notre perception, toute vie est égale, et cela comprend les oiseaux, les animaux, les plantes, les poissons. Pour nous, toute vie en vaut une autre. C'est le Créateur qui présente la réalité, et vous qui lisez ceci...vous êtes une manifestation de la création. [traduction]

Pour résumer, une analyse de l'être humain et de la nature pourrait indiquer si les décisions et les actions de la société sont en harmonie avec la nature. Il y a trois relations possibles entre l'être humain et la nature qui doivent être conquises, exploitées et modifiées. Les peuples indigènes ont des valeurs culturelles qui favorisent l'harmonie entre les êtres humains et la nature. Les êtres humains font partie de la nature, ils ne sont pas extérieurs à celle-ci. Jim Lovelock a proposé l'hypothèse Gaïa selon laquelle la biosphère est un organisme vivant qui fournit ses propres «systèmes de survie» grâce à des mécanismes naturels de rétroaction. Si la société ne réussit pas à vivre en harmonie avec la nature, elle pourrait conclure qu'elle doit la conquérir ou risquer d'être conquise par elle. Évidemment, il s'agit là d'un point de vue anthropomorphique. Les êtres humains ont toujours fait partie de la nature, ils ne sont jamais parvenus à transcender les lois naturelles.

Comprendre l'économie de subsistance nous aide à comprendre la vision autochtone traditionnelle de l'économie et du développement économique. Même si l'économie de subsistance a fait ses preuves pendant des milliers d'années, elle est considérée comme «primitive» aujourd'hui. Ce point de vue est dû dans une large mesure aux mythes contemporains concernant le progrès et l'évolution. Il est difficile, pour la plupart des gens, d'envisager une économie différente de celle d'aujourd'hui. Dans *Economics Explained*, Heilbroner et Thurow affirment : «Bien des gens parlent du capitalisme comme s'il était vieux comme le monde, ancien comme la Bible, laissant entendre que ce système est en accord avec la nature humaine. Pourtant, si on y pense bien, ce n'est pas le cas.» Dans *Contemporary Alaskan Native Economics*, Thomas D. Lonner exprime, en d'autres termes, la même pensée que Sahlins: «Vue sous cet angle, la subsistance est un système de production de biens pour l'usage personnel des fabricants et comme monnaie d'échange. Son objectif n'est pas l'autosuffisance complète ni l'acquisition de capitaux mais un flux incessant de biens, de services et d'autres produits.» Ainsi est expliquée la différence entre le système de subsistance fondé sur l'abondance, «un flux incessant», et le système capitaliste patriarcal de pénurie créé par le système du marché, où les «produits» sont limités parce que le capital est distribué inégalement.

La connaissance indigène

La connaissance indigène constitue l'un des nouveaux sujets les plus intéressants dans le domaine des études indigènes. Warren *et al* (Veldhuis, 1993) ont recensé des contributions importantes dans un certain nombre de disciplines comme l'écologie, la science des sols, la médecine vétérinaire, la foresterie, la santé humaine, la gestion des ressources aquatiques, la botanique, la zoologie, l'agronomie, l'économie agricole, la sociologie rurale, les mathématiques, la gestion, l'enseignement et la vulgarisation agricoles, la pêche, la gestion des pâturages, la science de l'information, la gestion de la faune, et la gestion des ressources en eau. Les nouveaux domaines d'étude en connaissance autochtone comprennent l'écologie, la médiation, la guérison et les arts.

En réalité, la connaissance autochtone est une connaissance vraiment locale et la science indigène, transmise de temps immémoriaux. Ses effets se sont fait sentir dans plusieurs régions du monde depuis le contact, et elle continuera d'influer sur tous les domaines scientifiques à l'avenir. L'un des chercheurs et défenseurs les mieux connus de la connaissance autochtone, D.M. Warren, la définit comme suit :

> ...une connaissance locale – une connaissance qui est unique à une culture ou une société donnée [écologie et territoire], la connaissance autochtone se distingue du système international produit par les universités, les établissements de recherche et les entreprises privées. C'est le fondement de la prise de décisions locales en agriculture, soins de santé, cuisine, éducation, etc. (Warren, page 9) [traduction]

Une nouvelle éthique de recherche est en train de s'imposer, à mesure que les scientifiques étudient et consignent les connaissances indigènes, soit une recherche participatoire, fondée sur la communauté et contrôlée par celle-ci. Dans *Documenting Dene Traditional Environmental Knowledge*, Martha Johnson écrit :

> Le projet pilote de l'Institut culturel déné a fourni des aperçus préliminaires de la nature de la connaissance environnementale traditionnelle [CET] des Dénés et du système traditionnel de gestion des ressources. Il est évident d'après la recherche que la CET des Dénés est une ressource précieuse pour ce qui est d'évaluer l'impact environnemental des projets de développement et de comprendre le changement environnemental. Il est aussi évident que la CET ne sera bien consignée que si les Dénés effectuent la recherche eux-mêmes, de concert avec les scientifiques occidentaux. La CET des Dénés et la science occidentale ne pourront être intégrées que si les deux groupes parviennent à apprécier et à comprendre les points forts et les limites de leurs systèmes de connaissance respectifs. Cependant, c'est seulement par une modification de la structure de pouvoir actuelle que la CET des Dénés assumera la place qui lui revient de droit dans la gestion future des ressources. (Akwe:kon Journal, page 79) [traduction]

Pour bien étudier la connaissance autochtone, il faudra créer des établissements contrôlés par les autochtones. Ces établissements pourraient former des partenariats et des rapports coopératifs avec les centres de connaissances autochtones qui prolifèrent actuellement. Aujourd'hui, il existe onze centres de connaissances indigènes officiels dans les Pays-Bas, aux États-Unis, à Sri Lanka, au Mexique, au Nigeria, aux Philippines, au Ghana, en Indonésie et au Kenya. Des centres sont en voie de création au Bénin, en Namibie, au Zimbabwe, au Burkina Faso, au Costa Rica, au Venezuela, en Colombie, au Pérou, en Bolivie, en Afrique du Sud, en Tanzanie, au Népal et en Australie. Tant les Dénés que les Inuit au Canada participent au dialogue international sur la connaissance autochtone.

Les centres de connaissances autochtones renforceraient l'économie traditionnelle en dissipant les mythes selon lesquels l'économie de subsistance serait «primitive» et brutale. Des recherches concernant la connaissance traditionnelle apporteraient des réponses à des questions comme la suivante : «Dans quelle mesure les ressources fauniques du Nord peuvent-elles permettre aux autochtones qui le désirent de poursuivre un mode de vie traditionnel?» Il existe actuellement très peu de connaissances spécifiques concernant l'économie de subsistance traditionnelle. On connaît de même très peu au sujet des autres aspects de l'économie traditionnelle, comme l'économie artisanale, l'économie artistique, et la micro-entreprise, qui pourraient toutes avoir leurs racines dans l'économie traditionnelle.

Ces centres pourraient non seulement renforcer l'économie traditionnelle, mais favoriser l'autonomie gouvernementale. En acquérant un contrôle de plus en plus étroit sur les programmes, les peuples autochtones tenteront de concilier leurs valeurs et concepts traditionnels et les concepts et institutions occidentaux. Des renseignements sur le fonctionnement de cette démarche, tirés de recherches sur les connaissances indigènes, contribueraient grandement à l'autonomie gouvernementale des autochtones et à la gestion des programmes et des politiques.

Les connaissances autochtones modifieront sensiblement la façon dont les sociétés et les économies traditionnelles sont perçues. Le public et les scientifiques acquièrent un nouveau respect pour celles-ci, maintenant qu'ils comprennent mieux l'efficacité remarquable des remèdes, des techniques et des concepts traditionnels. Citons, à ce sujet, les remèdes pour la leucémie infantile et certains types de cancer. Selon un article de *Time*, «nous sommes en train de perdre très rapidement un fonds très riche de connaissances et de compétences, ce qui met l'humanité en danger de perdre son passé et peut-être aussi son avenir». Dans cet article, Eugene Linden a comparé la perte des connaissances traditionnelles avec l'incendie de la grande bibliothèque d'Alexandrie, il y a 1 600 ans. Linden se rend aussi compte que les connaissances des autochtones disparaîtront avec leur culture. Il invoque de nombreux arguments en faveur de la protection et du maintien des cultures indigènes de façon à préserver le mode de vie traditionnel et les connaissances de ces sociétés.

Renforcer le système économique traditionnel

Le gouvernement et les peuples autochtones peuvent renforcer l'économie traditionnelle de bien des façons différentes. Dans la présente partie, nous posons la question suivante : «Comment peut-on assurer l'accès à la terre et aux ressources pour les économies traditionnelles?» Nous aborderons la capacité de la terre de soutenir les économies traditionnelles et les options dont peuvent se prévaloir les peuples autochtones qui choisissent de ne pas poursuivre un mode de subsistance traditionnel. Cette dernière question est importante à cause de la perception que la réinstallation est la seule option véritable des peuples autochtones vivant dans les régions éloignées et isolées du Canada. Les possibilités d'emploi des peuples indigènes dans le Nord seront explorées dans la dernière partie de ce rapport.

- **Les droits des autochtones, l'autonomie gouvernementale, les revendications territoriales** : Les économies et les systèmes traditionnels des autochtones doivent être reconnus et affirmés en tant que droits fondés sur les traités, les droits historiques et la Constitution canadienne.
- **La recherche sur les connaissances écologiques indigènes** : Il faudrait accorder aux établissements autochtones qui étudient les connaissances indigènes un soutien leur permettant de consigner, de conserver, de publier et d'enseigner ces connaissances. On respecterait ainsi les engagements internationaux du Canada en vertu de l'Agenda 21, on contribuerait aux nouveaux domaines d'études écologiques et autres et on étayerait les gouvernements et les programmes autochtones.
- **L'établissement de régimes et d'accords concernant les ressources traditionnelles** : Il convient d'établir des accords, des protocoles d'entente et d'autres régimes de cogestion entre les peuples autochtones, les gouvernements fédéral et provinciaux et d'autres parties intéressées en vue de la gestion collective des ressources dans les terres traditionnelles, contestées et revendiquées des peuples autochtones. La connaissance indigène des ressources naturelles doit être partie intégrante de ces accords.
- **L'intégration de l'économie traditionnelle dans les plans économiques à l'échelon local** : Les plans économiques et autres plans fondés sur la mise en valeur des ressources doivent incorporer des éléments de l'économie traditionnelle. Comme l'économie traditionnelle est souvent mal comprise, il faudrait encourager les communautés autochtones à inclure des éléments de cette dernière dans la planification économique et dans la planification des ressources humaines et des ressources naturelles.
- **Les conférences, les ateliers, les publications et la recherche** : Il conviendrait de soutenir la compréhension de ce secteur de l'économie autochtone et le partage d'informations à son égard. Il conviendrait également de rassembler, de consigner et de diffuser les données de recherche, les études et les rapports existants dans des bibliographies et des documents de recherche.
- **Formation et éducation** : Les économies et les connaissances indigènes intéressent les autochtones. Ces derniers souhaitent acquérir une éducation et des connaissances liées à toute la gamme des connaissances indigènes. Le volet éducationnel se répercute sur l'autonomie gouvernementale, la gestion des ressources

et la gestion des programmes. Il conviendrait d'enseigner les connaissances et les systèmes économiques indigènes à tous les niveaux du système éducationnel, de l'élémentaire au postsecondaire. Nous atteindrions ainsi les objectifs énoncés dans *Notre avenir à tous*, en ce sens que nous apprendrions à une nouvelle génération de citoyens à respecter le monde naturel selon une perspective autochtone. La formation relative à la collecte et à la documentation influe sur les autres domaines de recherche et aiderait à accroître les capacités des communautés autochtones en matière de gestion des ressources.

- **Les économies traditionnelles et les mégaprojets** : Les connaissances indigènes et leurs applications aideront les peuples autochtones, le gouvernement et le public à comprendre l'impact environnemental des mégaprojets. Les peuples indigènes doivent participer à la planification et à l'élaboration des mégaprojets en vue de réduire les problèmes environnementaux.
- **La dégradation de l'environnement** : L'économie traditionnelle est menacée par la pollution des eaux, les pluies acides, la perte d'habitats, l'appauvrissement de la couche d'ozone, la présence de mercure et d'autres poisons, les infestations, le tourisme et l'exploitation minière. À mesure que les menaces envers l'environnement augmentent, il est de plus en plus important que les peuples autochtones et le Canada élaborent des mécanismes pour étudier ces impacts sur l'environnement naturel, lesquels menacent non seulement l'économie traditionnelle, mais les futures générations de Canadiens qui profiteraient du maintien d'un environnement sain.
- **Les politiques sur les ressources et les politiques administratives** : Il existe en général trop peu de programmes pour appuyer l'économie traditionnelle. Il conviendrait que les peuples autochtones, de pair avec les gouvernements fédéral et provinciaux, établissent des programmes et des politiques destinés à appuyer cette économie ainsi que la recherche sur les connaissances indigènes et à faire mieux comprendre le secteur traditionnel et les avantages qu'il peut apporter aux peuples autochtones et à la société.
- **Les sphères de compétence** : Le fait que les politiques ne sont pas coordonnées ni harmonisées constitue une entrave importante au règlement des questions, problèmes et préoccupations des peuples autochtones qui vivent du produit de la terre ou désirent gérer les ressources de leur région. Les problèmes de compétence peuvent être réglés de bien des façons : par le règlement des revendications territoriales, des régimes d'autonomie gouvernementale, des ententes de cogestion, des mécanismes administratifs ainsi que des programmes et des politiques. Cependant, on ne peut s'attendre à accomplir grand-chose sans la volonté politique de régler les problèmes de compétence. Le règlement des problèmes de compétence posés par la gestion et le contrôle des ressources doit devenir la priorité du gouvernement et des peuples autochtones dans toutes les discussions concernant les relations et les ententes.
- **La gestion des ressources** : La cogestion, le partage des régimes de responsabilité et une gestion intelligente des ressources doivent être l'objectif du gouvernement et des peuples autochtones. Il conviendrait de conclure des ententes qui permettraient aux familles autochtones de vivre du produit de leurs terres plutôt que de les forcer à se réinstaller ailleurs. Il conviendrait de concevoir les grands projets,

dans le domaine de la foresterie par exemple, de façon qu'ils perturbent le moins possible l'économie traditionnelle. Il faudrait aussi mettre en place des plans permettant aux autochtones vivant de la chasse et de la cueillette de rester sur leurs terres ou d'y retourner une fois le développement terminé, et les indemnisant pour tout dommage causé à l'économie ou à l'environnement.

L'utilisation non traditionnelle des terres de chasse et de cueillette

L'augmentation des utilisations non traditionnelles de la terre constitue l'une des menaces les plus graves envers l'économie traditionnelle. Ces utilisations sont le tourisme, le développement, la chasse et la pêche sportives, la promotion immobilière et les loisirs. La question qu'il faut se poser est la suivante : Dans quelle mesure et de quelles façons peut-on concilier les utilisations traditionnelles et les utilisations non traditionnelles de la terre?

Les utilisations traditionnelles et non traditionnelles de la terre peuvent seulement être conciliées si les peuples autochtones peuvent participer à la gestion des terres et des ressources. La cogestion est possible lorsque le gouvernement et les peuples autochtones établissent leurs plans et prennent leurs décisions conjointement en ce qui concerne les terres et les ressources. Plus récemment, les gouvernements provinciaux ont lancé des projets pilotes accordant aux peuples autochtones le contrôle principal de la gestion des ressources, en vertu d'une entente à cet égard. La recherche sur la gestion des ressources lorsque le gouvernement a imposé un régime de gestion se solde souvent par un échec parce que les peuples autochtones et leurs institutions ne sont pas compris. Par conséquent, en remettant aux autochtones la gestion des ressources, on peut réduire le problème d'une gestion mal adaptée et peu judicieuse et régler la question des droits.

La capacité de peuplement de la terre

On dit souvent que les peuples autochtones ne peuvent pas vivre du produit de la terre même s'ils le désirent, parce que la population est trop vaste. Il serait utile de savoir combien de personnes utilisant les méthodes de récolte autochtones un régime de gestion foncière terrestre et aquatique peut accepter, mais il n'est pas facile de répondre à cette question. Il faut quatre types d'informations pour répondre à la question : Dans quelle mesure les ressources fauniques du Nord peuvent-elles soutenir le nombre d'autochtones désirant poursuivre un mode de vie traditionnel? D'abord, il faut savoir combien d'autochtones désirent poursuivre un mode de vie traditionnel, dans une économie mixte ou de pure subsistance. Ensuite, il faut déterminer jusqu'à quel point les divers régimes fonciers peuvent fournir un flux incessant de ressources dans différents environnements. Cela signifie que le nombre de personnes qui peuvent vivre sur un hectare de terre varie selon le climat et le régime des sols. Troisièmement, dans quelle mesure l'habitat des animaux et des poissons est-il menacé par le développement et les autres activités de récolte dans la

région? Les activités non traditionnelles réduisent la quantité de nourriture accessible aux personnes vivant de chasse et de cueillette. Quatrièmement, le nombre de personnes qui peuvent poursuivre un mode de vie traditionnel varie en fonction de la tendance des autochtones à recourir au marché pour obtenir des aliments supplémentaires et comme source de revenu.

Dans la partie suivante, nous verrons comment divers chercheurs ont examiné la capacité de peuplement de la terre et les avantages économiques des activités de subsistance.

Étude de cas : le nord-est de la Colombie-Britannique

Le système économique traditionnel est complexe et perfectionné. Hugh Brody dans *Maps and Dreams* (1981) écrit, au sujet de l'économie traditionnelle : «Mais les cartes géographiques ne peuvent pas exprimer la complexité d'un système économique comportant des déplacements à différents moments de l'année, le passage de la récolte d'un type de ressources à un autre, et une connaissance de la terre, et de ses animaux, dont la richesse est étonnante.» Brody a réussi à démontrer le rapport qui existe entre le gibier et la fourrure et l'économie autochtone dans le nord-est de la Colombie-Britannique.

> Les points forts et les points faibles de l'économie indienne proviennent actuellement d'une association de revenus et de ressources qui est étroitement liée au cycle saisonnier. Au cours des cinquante dernières années, ce cycle a changé dans ses détails, mais non dans sa structure générale. Il peut être divisé en cinq activités : la chasse visant à produire des réserves de viande séchées à l'automne, la chasse et le piégeage au début de l'hiver, la chasse et le piégeage à la fin de l'hiver, la chasse au castor au printemps, et la relâche de l'été. Chacune de ces activités a ses propres méthodes et a lieu sur des terres particulières. [traduction]

Brody a aussi examiné le partage du travail chez les hommes et les femmes.

> Les tâches sont partagées de plusieurs manières les hommes chassent les gros animaux; les femmes, les espèces plus petites. Les hommes se chargent de tuer et de débiter leurs prises, tandis que les femmes s'occupent de la cuisine et des conserves. Les hommes chassent de façon très intense pendant de brèves périodes; les femmes travaillent tout le temps – et ont l'entière responsabilité des jeunes enfants. [traduction]

Dans bien des communautés autochtones, les familles comptent sur plusieurs sources de revenu pour vivre : la chasse, le piégeage, les emplois rémunérés et les paiements de transfert. Brody a tenté de comparer la production d'aliments locaux avec d'autres activités, pour déterminer sa valeur économique. À cette fin, il a procédé comme suit :

> Il n'est pas facile d'attribuer une valeur monétaire à la viande. Le gibier n'a aucune valeur monétaire intrinsèque [...] la seule façon

> de l'évaluer, c'est de déterminer ce qu'il en coûte aux familles autochtones pour acheter des produits de la même valeur alimentaire en se servant, par exemple, du prix du boeuf comme facteur d'équivalence. [traduction]

Brody a calculé la valeur annuelle de différentes sources de revenu comme la chasse, le piégeage, l'artisanat et le travail de guide, et de sources de revenu monétaires (salaires, allocations familiales et prestations d'assurance-chômage). Le tableau suivant montre la valeur annuelle ajustée par foyer (en dollars de 1979) des récoltes de viande :

Valeur annuelle ajustée par foyer (en dollars de 1979) des récoltes de viande

Réserve	Total
East Kits	3 182,97
Cannes	3 388,83
Blueberry	5 648,35

Étude de cas : pêche, chasse et cueillette chez les Kotliks

Dans une étude effectuée vers le milieu des années 70, Robert J. Wolfe (Langdon, 1986) a tenté d'étudier plus précisément les raisons pour lesquelles certaines communautés esquimaudes de l'Alaska [Yup'iks de l'ouest de l'Alaska] semblent avoir réussi à intégrer leurs activités de chasse-pêche-cueillette et les économies de marché. Les niveaux évalués de récolte des ressources alimentaires locales et les autres sources de revenu sont des aspects importants de cette étude de cas. Wolfe décrit l'économie locale comme suit :

> La pêche commerciale au saumon pendant l'été constitue la principale source de revenu monétaire de la plupart des foyers. De plus, certaines femmes adultes et des adolescents travaillent pour des conserveries de saumon et sur des chalutiers congélateurs le long du passage du sud pendant l'été. À l'occasion, des emplois sont disponibles dans les domaines de la construction, du débardage et de la lutte contre les incendies. Pendant l'automne, l'hiver et le printemps, bien des hommes prennent des animaux à fourrure comme le vison, la loutre, le renard, le castor et le rat musqué pour la vente commerciale. Les sources de revenu monétaire en général sont saisonnières, occasionnelles et insuffisantes pour répondre aux besoins matériels et alimentaires d'une famille. [traduction]

Wolfe a conclu que le revenu monétaire d'une famille variait entre 920 $ et 10 551 $, y compris les prestations de bien-être social. Les familles produisaient les aliments de subsistance suivants : le saumon, l'éperlan, le béluga, divers poissons, le phoque, les oiseaux d'eau, le lagopède et le lapin. La prise mensuelle variait entre 813 livres par mois l'été, la saison la plus productive, et 37 livres par mois le printemps et l'hiver, les saisons les moins productives. La récolte d'automne s'établissait en

moyenne à 586 livres, sauf en novembre où 1 169 livres d'aliments de subsistance avaient été récoltés. Cette étude a non seulement montré clairement les variations saisonnières dans les activités salariées et les activités de subsistance, mais elle a aussi prouvé que «le rapport entre les sources de revenu monétaire et la production de subsistance interdit toute polarisation conceptuelle des économies «de subsistance» et «de marché» en tant que systèmes de production mutuellement exclusifs et antagonistes». Plutôt que de faire concurrence à l'économie de marché, les Kotliks ont su concilier les deux systèmes de façon à établir une économie mixte où ils s'appuient mutuellement. La recherche montre que l'économie de marché ne remplacera pas nécessairement l'économie de subsistance, mais que les deux économies peuvent s'étayer mutuellement.

L'économie et les ressources de subsistance sont également importantes parce que «la subsistance est une caractéristique principale de l'économie, de la culture et du mode de vie» en Alaska. Selon un article récent de *The Northern Review* intitulé «The Regulation of Subsistence in Alaska: The State's Current Dilemma» (1992), un conseil consultatif de subsistance a été formé en 1990 et chargé d'élaborer un plan qui répondrait aux besoins, sans modifier la Constitution de l'Alaska. Un projet de loi subséquent présenté en 1992 visait à répondre aux questions soulevées par les utilisations non traditionnelles des ressources comme suit :

> Le plan proposé par l'État est une tentative visant à tenir compte des préférences des utilisateurs des produits de subsistance en milieu rural, conformément à l'ANILCA [Alaska National Interest Lands Conservation Act], tout en permettant aux habitants non ruraux de se classer parmi les utilisateurs de subsistance.
>
> Il établit d'autres critères que le lieu de résidence pour déterminer qui peut être considéré comme un utilisateur de produits de subsistance. Ces critères peuvent être regroupés en trois catégories, à savoir : l'utilisation habituelle des produits de subsistance, la proximité du lieu de résidence par rapport aux ressources de subsistance, et la capacité d'obtenir d'autres aliments.
>
> Il ne définit pas l'utilisateur de subsistance simplement d'après la quantité de ressources de subsistance utilisées ou en fonction du besoin économique. Des groupes autochtones et autres ont affirmé que le mode de vie de subsistance doit être valorisé et protégé par la loi. [traduction]

Récemment en Alaska, les mouvements de population et des poursuites devant les tribunaux ont suscité un vif débat concernant la question de savoir si l'économie de subsistance doit avoir priorité pour l'accès aux ressources. Les peuples autochtones partout au Canada se trouvent aux prises avec les mêmes questions. Ils revendiquent des droits et des sphères de compétence, tandis que d'autres utilisateurs revendiquent l'accès aux mêmes ressources. Lorsque ces tentatives pour réaliser l'équilibre entre ces deux types de demande sont associées aux autres menaces envers l'économie traditionnelle, il n'en devient que plus important de comprendre

l'économie traditionnelle par rapport au contexte biologique, social et économique de la vie traditionnelle.

Étude de cas : les Kitigan Zibi Anishnawbeg

Il est difficile, mais important à des fins de comparaison, de déterminer la valeur économique des aliments locaux par rapport au marché occidental et à l'économie de salaires qui existe dans l'ensemble du Canada. L'incidence socio-économique de l'économie traditionnelle au Canada varie de la dépendance quasiment totale, à une dépendance importante. Bien des communautés autochtones vivent dans un système économique traditionnel. Les recherches effectuées par les Kitigan Zibi Anishnawbeg (Brascoupé, 1990) révèlent que presque toutes les familles consomment des aliments locaux tous les jours. Les aliments locaux de cette première nation comprennent : l'orignal, le chevreuil, le castor, le lapin, le rat musqué, la perdrix et diverses espèces de poisson. La valeur de remplacement totale des aliments locaux a été évaluée à 600 000 $ en 1988, soit 1 715 $ par foyer. Quarante-cinq pour cent des foyers kitigan zibi anishnawbeg ont répondu que l'économie traditionnelle constituait un élément très important de leurs moyens d'existence en général.

Les possibilités d'emploi dans le Nord

Comme nous l'avons indiqué plus haut, on croit généralement que les habitants du Nord ont des options économiques limitées. Les frais de transport et autres rendent toute participation à l'économie canadienne très difficile. Par conséquent, il n'est pas facile de répondre à la question : Quelles sont les possibilités d'emploi dans le Nord des hommes et des femmes autochtones qui ne peuvent pas ou ne désirent pas s'adonner aux activités traditionnelles? Parce que l'économie du Nord ne pardonne pas, les communautés autochtones doivent avoir une stratégie économique et d'emploi diversifiée. Voici les cinq débouchés économiques des communautés autochtones du Nord :

- **Le gouvernement autochtone** : Dans la plupart des communautés autochtones, le gouvernement de bande est le plus grand employeur et le secteur qui contribue le plus à l'économie locale. Les emplois et la richesse créés par ce secteur sont la clé d'une économie stable et croissante. Il est possible d'établir de nouvelles entreprises privées fournissant des services aux gouvernements de bande et pour leurs programmes, dans les limites des fonds existants. Cependant, les gouvernements autochtones devraient élaborer des projets propres à réduire leur dépendance à l'égard de fonds du gouvernement.
- **La prestation de biens et de services locaux** : Le secteur privé dans la plupart des communautés autochtones ne suffit pas pour répondre à la demande de produits et de services locaux. Cette situation occasionne des pertes pécuniaires considérables. Les revenus des communautés autochtones sont presque immédiatement dépensés pour des produits et des services acquis à l'extérieur. Seulement 10 % environ des revenus de la réserve sont dépensés dans la communauté. Non seulement des richesses éventuelles, mais aussi des emplois sont perdus. Toute nou-

velle entreprise dans une communauté autochtone crée des emplois et facilite la circulation de l'argent dans l'économie locale.

- **Le marché régional/extérieur** : Toutes les économies profitent des apports de nouveaux fonds provenant des marchés extérieurs. Le marché extérieur contribue à la création d'une richesse locale et aide à faire circuler l'argent au sein de l'économie locale. Des débouchés commerciaux existent dans l'industrie du tourisme et les secteurs primaires. Le tourisme est l'un des secteurs de l'économie canadienne où la croissance est la plus rapide. Les destinations autochtones attirent les touristes tant canadiens qu'étrangers. Le secteur primaire, plus précisément les forêts et les mines, présente des débouchés, mais il ne faut pas oublier que ce dernier, comme les autres secteurs primaires, fait actuellement l'objet d'une restructuration majeure. La restructuration signifie une réduction générale des emplois en faveur d'occupations techniques moins nombreuses, mais plus rémunératrices.
- **Les industries à croissance élevée et les nouvelles industries** : L'économie et les emplois de l'avenir seront dominés par l'informatique, la technologie et les communications. Ce secteur a connu l'expansion la plus rapide des marchés canadien et internationaux. L'économie canadienne est dominée par le secteur des services qui comprend ces nouvelles industries à forte croissance. On pensait auparavant que le secteur manufacturier faisait tourner les roues de l'économie industrielle moderne. Les nouvelles industries de l'information semblent faire concurrence au secteur manufacturier et être en train de remplacer le secteur primaire en tant que moteur principal de l'économie canadienne.

Bibliographie

Berger, Thomas R. *Village Journey: The Report of the Alaska Native Review Commission*, Hill and Wang, New York, 1985.

Bodley, John H. *Tribal Peoples and Development Issues: A Global View*, Mayfield Publishing Company, 1988.

Brascoupé, Simon. *River Desert Band Economic Research Study*, River Desert Band, 1990.

Heilbroner, Robert L. et Thurow, Lester C. *Economics Explained*, A Touchstone Book, 1982.

Johnson, Martha. *Documenting Dene Traditional Environmental Knowledge*, Akwe:kon Journal, Cornell University, hiver 1993.

Langdon, Steve J., dir. *Contemporary Alaskan Native Economies*, University Press of America, 1986.

Nakazawa, Anthony, Francis Mitchell, et George Goldman. «The Regulation of Subsistence in Alaska: The State's Current Dilemma», *The Northern Review*, 8/9, été 1992.

Sahlins, Marshall. «Stone Age Economics», in *Studies in Economic Anthropology* (dir. G. Dalton), American Anthropological Association, Washington, D.C. 1991.

Salisbury, Richard F. *A Homeland for the Cree: Regional Development in James Bay 1971-1981*. Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1986.

Turnbull, Colin. *The Human Cycle*. Triad Paladin, 1985.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. *Notre avenir à tous*. Québec, Éditions du Fleuve, 1989.

Vecsey, Christopher, et Venables, Robert W., dir. *American Indian Environments: Ecological Issues in Native American History*, Syracuse University Press, 1980.

Veldhuis, Marijke. *Indigenous Knowledge & Development Monitor*, La Haye, CIRAN, Volume 1, numéro 1, 1993.

Créer un climat de confiance : la prestation de services dans les collectivités autochtones

*Corinne Mount Pleasant-Jetté**

Les questions fondamentales entourant la prestation de services commerciaux et professionnels par et pour les autochtones sont directement reliées à un certain nombre de facteurs importants qui entrent en jeu lorsqu'on étudie la question générale du développement économique des autochtones. Ce do-cument de réflexion étudie de près les causes fondamentales de l'absence ou de l'insuffisance de services et examine les stratégies pouvant être envisagées pour apporter des solutions à ces problèmes.

Ce document a été rédigé afin de susciter un débat dans le cadre de la Table ronde sur le développement économique et les ressources que la Commission royale sur les peuples autochtones tient à Ottawa du 27 au 29 avril 1993. Il répond aux questions posées par la Commission et cherche à susciter un débat ouvert sur un certain nombre de questions épineuses qui continuent de se poser dans l'ensemble des collectivités autochtones du pays et auxquelles il n'a pas encore été apporté de réponse.

On pourrait écrire des volumes entiers sur chacune des cinq questions posées par la Commission pour ce segment de la table ronde, tout comme on pourrait y répondre très succinctement, en une ligne ou deux. Mais comme les directives données aux auteurs les invitent à chercher des solutions innovatrices basées sur leur expérience et leur connaissance du domaine, je présume que les participants à la table ronde sont déjà bien informés des réponses évidentes qui pourraient être données à ces questions. Toutefois, afin de favoriser une compréhension et une perception communes de la situation, on trouvera en annexe un bref commentaire en réponse aux questions. Dans le corps du texte, je présente un examen de cinq facteurs qui contribuent au problème, énonçant ensuite cinq stratégies pour y remédier.

* Professeur adjoint, Faculté de génie et d'informatique, Université Concordia.

L'étude porte uniquement sur les facteurs cruciaux qui entravent la mise en place et la prestation de services commerciaux et professionnels dans les collectivités autochtones éloignées, rurales et urbaines. Les circonstances géographiques peuvent différer, mais les problèmes fondamentaux demeurent les mêmes.

Bien qu'on ne puisse discuter de stratégies nationales sans toucher quelque peu au domaine politique, la portée de l'étude demeure limitée aux questions de développement économique et, de ce fait, exclut toute demande directe d'action politique de la part de quelque autorité gouvernementale que ce soit. Le cadre idéal pour cette discussion existe plutôt au sein des collectivités autochtones où les gens adhèrent aux principes de l'autodétermination et ont à coeur d'apporter à leurs problèmes actuels des solutions innovatrices et concrètes qui profiteront aux générations à venir.

L'information que contient ce document ne provient pas de recherches empiriques ou de données quantifiables; elle est plutôt le fruit de constatations directes découlant de faits anecdotiques et de l'expérience que j'ai acquise au fil de mes recherches sur les pratiques d'emploi et d'enseignement dans le contexte des collectivités autochtones du pays.

Le problème

La question de la dépendance économique, politique et sociale des autochtones et du bourbier socio-économique où elle les empêtre est largement documentée, depuis des décennies, par les ouvrages d'auteurs autochtones et non autochtones. On a dressé des statistiques et tracé des profils pour rendre compte de la réalité que vivent les peuples autochtones partout au pays. Les ministères et organismes gouvernementaux ont publié des milliers de pages d'analyses concluant toutes qu'il existe une situation de crise. Pourtant, la situation demeure pratiquement inchangée. Un certain nombre d'organisations ont déployé des efforts sur le plan du développement économique : des documents ont été rédigés, des études ont été financées et des ressources ont été attribuées dans le cadre de plusieurs programmes administrés par divers gouvernements.

Malgré ces efforts, cependant, il existe peu d'exemples d'entrepreneurs autochtones offrant des services dans leur propre localité. Les services offerts par les organismes publics autochtones laissent souvent à désirer. Rares sont ceux qui exercent une profession libérale parmi les autochtones, et peu de jeunes autochtones peuvent envisager une carrière dans de telles professions. En outre, les services offerts sont souvent insuffisants, inférieurs aux normes et, au mieux, occasionnellement efficaces. Il n'est donc pas surprenant que la proportion des autochtones fournissant ces services n'augmente pas sensiblement.

Les auteurs d'un certain nombre des études et des rapports mentionnés plus haut ont examiné les raisons pour lesquelles les collectivités autochtones semblent incapables de planifier, d'implanter et de maintenir une saine activité économique. Et, dans certains cas, des documents ont été publiés qui définissent clairement les causes profondes de cet état de fait. Mais ces documents ne portent généralement que sur un ou

deux domaines où des améliorations s'imposent et il leur manque souvent la perspective macro-économique qui pourrait former le cadre de stratégies à long terme éventuellement fructueuses. En fait, il n'est pas étonnant qu'en concentrant tellement leur attention sur les feuilles et les arbres, ces analystes aient fini par perdre de vue la forêt. Les populations autochtones du pays sont au coeur d'une transition abrupte entre des sociétés traditionnelles très humaines et une société de consommation où tout est permis et où les pratiques commerciales n'ont aucune connotation culturelle.

En fait, les autochtones du Canada sont sur le point de cesser d'être les pupilles passifs d'un État paternaliste; ils s'apprêtent à devenir maîtres de leur destinée et à être habilités à prendre leur prospérité et leur autodétermination en main.

Autant la transition d'un milieu rural à un milieu urbain a souvent des effets désastreux sur les autochtones, et tout comme la transition entre la communication familiale non verbale et les communications audiovisuelles de pointe a des effets débilitants chez les enfants autochtones, les économies autochtones sont tiraillées entre, d'une part, une tradition à respecter, et d'autre part, la nécessité d'évoluer vers la stabilité économique, gage d'un avenir prospère.

À titre d'explication, disons qu'on pourrait examiner le problème sous l'angle d'une des grandes prémisses de la théorie économique. On constate tout simplement que les lois fondamentales de l'offre et de la demande n'ont pas amené les collectivités autochtones à se donner un secteur des services qui soit viable ou rentable économiquement. En fait, il arrive que la demande de nombreux services de consommation normalement offerts ailleurs n'existe même pas dans les collectivités autochtones. Là où une demande pourrait exister, les fournisseurs potentiels n'ont souvent pas les ressources, les infrastructures et les connaissances nécessaires pour saisir la possibilité qui s'offre. La plupart du temps, des concepts comme ceux de confiance des consommateurs, de risque des consommateurs et de confiance des entreprises sont inconnus dans les collectivités autochtones. Il n'y existe pas d'économies de marché et il n'y a que dans les collectivités proches des centres urbains qu'on peut observer une certaine demande de produits de grande consommation.

Pourquoi, alors, les autochtones n'exploitent-ils pas des commerces comme ceux-ci?

- salons de coiffure
- optique/audiologie
- nettoyage à sec/buanderie
- hôtellerie/tourisme
- garde d'enfants
- vente et réparation d'appareils électroniques
- cordonneries
- nettoyage de tapis
- confection de vêtements
- ménage/nettoyage/rénovations
- vente et réparation d'appareils ménagers
- tonte de pelouse/enlèvement de la neige

Dans certains cas, la demande peut simplement ne pas exister, ou alors les compétences requises pour fournir certains services ne sont pas suffisamment développées. De nombreux résidents de collectivités autochtones n'ont pas besoin de faire faire par d'autres ce qu'ils ont le temps et le désir de faire eux-mêmes. Certains n'ont carrément pas les moyens de s'offrir de tels services alors que d'autres ne les utilisent

pas en raison de l'existence d'une importante économie parallèle. Quelles qu'en soient les raisons, la demande de services peut être inférieure à l'offre. Par contre, la demande de services publics est forte; le besoin d'efficacité dans ces domaines est donc critique.

Il n'est pas inhabituel pour les résidents de collectivités autochtones d'avoir des sources établies de longue date pour tel ou tel service dont ils ont besoin, ce qui élimine la nécessité de faire affaire avec les commerces de l'endroit. Souvent, les membres d'une même famille s'échangent des services, voyant là un moyen de s'aider mutuellement. La pratique du troc et des échanges de services contribue à décourager l'établissement d'entreprises de services.

Il arrive souvent aussi que les conflits internes qui persistent au sein des collectivités réduisent les chances de succès d'entreprises de services, puisqu'il est probable que certains résidents préféreront sortir de leur localité pour faire affaire avec des non-autochtones plutôt que d'obtenir les mêmes services de personnes avec lesquelles ils entretiennent des rivalités. Les gens n'ont simplement pas suffisamment confiance dans les capacités de leurs voisins. Ce phénomène retarde la réalisation de progrès tant au niveau de l'établissement de nouvelles entreprises qu'à celui de la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée.

En outre, étant donné que l'esprit d'entreprise est souvent nettement associé à des valeurs matérialistes non autochtones, on pourrait aussi voir d'un mauvais oeil qu'un propriétaire d'entreprise «renie» sa culture traditionnelle en se livrant à des activités mercantiles. D'autres personnes aussi refuseraient simplement d'être associées à l'exploitation d'une entreprise de service parce qu'elles rejettent l'idéologie capitaliste.

Ce sont là autant de phénomènes qui découragent l'établissement d'un secteur des services vigoureux et qui retardent l'emploi et la formation de nombreux autochtones. Plusieurs autres facteurs viennent aggraver ce problème des collectivités autochtones. En voici quelques-uns.

Le manque de planification stratégique

À cause de la propension qu'ont la plupart des autochtones à ne se soucier que du présent, il ne leur pas facile de planifier à long terme. Nous avons tous entendu des membres de notre famille ou de notre entourage dire qu'il ne servait à rien de penser à l'an prochain ni même à la semaine prochaine, que le temps arrangerait lui-même les choses. C'est pourquoi de nombreux dirigeants autochtones ignorent encore tout des concepts de planification stratégique et de planification par échéancier, eux qui doivent invariablement composer, jour après jour, avec des urgences qu'ils n'avaient pas vu venir. Comme tous les gens dominés et opprimés, les autochtones ont été forcés pendant tant d'années à s'en remettre à des agents de l'extérieur pour pourvoir à leurs besoins vitaux qu'ils ne peuvent pratiquement pas concevoir qu'ils puissent eux-mêmes faire de la planification stratégique. Dans certains cas, il est arrivé que ces mêmes agents de l'extérieur fassent échouer des tentatives de collectivités qui voulaient s'initier aux techniques de planification.

Ainsi donc, la possibilité d'élaborer des plans stratégiques efficaces pour le développement économique futur des collectivités autochtones demeure hors de la portée de la plupart des jeunes autochtones, et, trop souvent, ceux-ci n'ont pas de bagage de connaissances sur lequel prendre appui. Il reste à ces futurs leaders à s'initier aux techniques de planification et à élaborer leurs propres plans stratégiques.

Comme ils n'ont pas l'habitude de planifier, les employeurs autochtones ne considèrent généralement pas le perfectionnement de leurs employés comme une priorité. Le perfectionnement professionnel à long terme des employés est négligé, et ce facteur contribue à faire plafonner le nombre d'employés autochtones travaillant pour des entreprises de service établies dans des collectivités autochtones.

Le manque d'instruction

Les autochtones n'ont pratiquement jamais les compétences requises pour évoluer sur le marché du travail ou les talents d'entrepreneur nécessaires pour se lancer en affaires, car ils ne poursuivent généralement pas leurs études au-delà du secondaire.

Dans une certaine mesure, il est difficile pour les autochtones de se faire admettre dans des établissements d'enseignement reconnus, mais le problème le plus criant est l'absence de motivation chez les jeunes. N'ayant pas suffisamment de modèles dont ils pourraient s'inspirer, et parce que leurs parents et grands-parents n'ont reçu que très peu d'instruction, les enfants sont souvent découragés par la perspective de devoir quitter leur collectivité pour poursuivre des études postsecondaires. À cela s'ajoute le sentiment de futilité qu'ils éprouvent en voyant le chômage qui existe autour d'eux et en se demandant s'ils ne sont pas déjà pris dans l'engrenage de l'aide sociale.

Le souvenir qu'on garde des pensionnats et de ses effets dévastateurs sur les collectivités autochtones est un autre facteur qui contribue au désenchantement des autochtones à l'égard des possibilités qu'offre la scolarisation. Comme les parents ressentent encore les effets négatifs que ces expériences ont eus sur leur propre enfance, il n'est guère étonnant que beaucoup d'entre eux s'abstiennent de faire pression sur leurs enfants pour les inciter à aller poursuivre leurs études dans les grandes villes.

Il y a aussi les nombreux facteurs culturels qui font de l'intégration à la vie universitaire une expérience extrêmement traumatisante pour beaucoup de jeunes autochtones. Même s'ils arrivent à l'université avec un bagage de connaissances suffisant, le milieu universitaire et son rythme frénétique se révèlent souvent des obstacles insurmontables qui les empêchent de bien réussir. Les taux élevés d'abandon et le faible pourcentage de diplômés sont souvent directement attribuables à l'absence de services de soutien pour les étudiants autochtones, sans compter qu'à leur arrivée à l'université ils sont souvent mal préparés pour composer avec les exigences des programmes universitaires et pour faire face aux réalités de la vie urbaine, loin de leur famille et de leurs amis. Le manque d'instruction de niveau supérieur demeure donc un des principaux obstacles à la formation d'un bassin de travailleurs autochtones capables de fournir des services au sein des collectivités.

Le manque de communication

Bien qu'il existe chez les autochtones des entreprises très prospères dans le secteur des services, les possibilités d'échanges d'information entre collectivités autochtones demeurent très limitées. Les pratiques et véhicules de communication ne sont pas bien gérés, ce qui fait que certaines des «meilleures pratiques» font aussi partie des «secrets les mieux gardés».

De nombreux facteurs empêchent la libre circulation de l'information entre les collectivités autochtones et au sein de celles-ci. Les stratégies de communication, comme les stratégies de planification, ne sont pas fondées sur de bons principes organisationnels. Souvent, l'accès à des types de renseignements d'une importance cruciale est limité à quelques personnes qui ont accès à l'information dès le départ, mais qui ne veulent pas la partager ou ne sont pas capables de le faire. La gestion de l'information se fait au petit bonheur et la situation est aggravée par des politiques lacunaires ou inexistantes en matière de communication.

Les compressions budgétaires dans les entreprises de communication autochtones sont un autre facteur expliquant que les auditoires rejoints soient si limités à travers le pays. Même si les nouvelles à caractère social ou politique se répandent rapidement à l'intérieur d'une collectivité donnée, il se produit souvent des ruptures de communication quand l'information est canalisée via les mauvaises institutions au niveau de la collectivité.

Les médiathèques, les systèmes en direct, les babillards électroniques, les documents audiovisuels et les procédés vidéo ne sont pas d'un grand secours pour des gens qui ont toujours eu une tradition orale, ne comprennent pas bien le français ou l'anglais, ont un accès limité aux technologies et sont dépassés par la révolution technologique des 20 dernières années. Des efforts encourageants sont faits pour améliorer cette situation, mais il faut encore améliorer les possibilités de formation et d'instruction pour qu'il devienne plus facile pour les collectivités de communiquer entre elles.

Il faut aussi susciter des changements d'attitude au niveau du partage des «trucs du métier». Tant qu'il n'y aura pas une meilleure circulation d'information concernant les services offerts et les attentes de la clientèle dans les collectivités autochtones, ce problème continuera de contribuer au faible taux de participation des autochtones à la prestation de services au sein de leurs collectivités.

Le manque d'égalité entre les sexes

Les services offerts dans les collectivités autochtones le sont dans une large mesure par les femmes de ces collectivités. En oeuvrant dans des secteurs d'activité comme la garde d'enfants, la restauration, les communications, les transports, l'éducation, l'établissement de budgets, la confection, la couture, l'entretien, le jardinage et la coiffure, des milliers de femmes autochtones contribuent à l'économie parallèle dont il a été question plus haut.

Que ce soit en organisant des foires, en recueillant de l'argent pour des rassemblements familiaux ou communautaires, en vendant des objets d'artisanat, en supervisant

ou en coordonnant des activités sportives ou culturelles, les femmes autochtones procurent souvent à leur communauté le «ciment» social et culturel dont celle-ci a tant besoin pour rester unie. En fait, beaucoup de femmes ont des rôles clairement définis d'entrepreneurs même si elles n'exploitent pas d'entreprises à proprement parler. De nombreux ménages ont pour soutien financier les diverses «activités d'entrepreneur» de leurs membres féminins : épouses, mères, soeurs, grands-mères et filles. Pourtant, la plupart de ces femmes ne se lancent jamais officiellement en affaires, et ce, pour deux principales raisons : elles ne croient pas à la nécessité de fonder une entreprise pour maintenir leur revenu et leur mode de vie, et elles savent que toute démarche en ce sens se heurterait probablement à des résistances de la part des autorités locales ou de leur propre famille. Il existe aussi, assurément, plusieurs autres raisons secondaires pour lesquelles les femmes autochtones n'officialisent pas leurs entreprises.

Si une femme fournit des services de soins à domicile, de coiffure, de restauration ou confectionne des objets d'artisanat dans le contexte de son rôle traditionnel de mère et de ménagère, pourquoi remettrait-elle en question une convention établie dans sa collectivité en entrant dans un monde de quasi-concurrence qui risque de l'opposer à la puissance des structures dominées par les hommes où chaque sexe a un rôle clairement défini à jouer? Si, dans les collectivités autochtones, les femmes étaient vraiment des partenaires à part entière dans les processus de décision, elles seraient plus enclines à saisir des occasions qui renforceraient l'assise économique de ces collectivités. Dans l'état actuel des choses, les femmes autochtones sont souvent exclues du processus de décision, et on ne peut donc pas s'attendre à ce qu'elles fassent en sorte d'élargir le secteur des services dans les économies autochtones locales.

En deux mots, les hommes occupent la plupart des postes d'autorité et d'influence dans les sociétés autochtones et, quand des femmes aspirent à y accéder, on le leur refuse souvent sous prétexte qu'elles n'ont pas les aptitudes requises ou qu'elles cherchent trop à s'affirmer; on les trouve même présomptueuses de penser qu'elles pourraient apporter une contribution. Quand ils sont à court d'arguments, les hommes invoquent souvent la «tradition» pour tenir les femmes à l'écart du processus de décision. Cette façon d'agir est d'autant plus ironique que ces mêmes hommes qui invoquent les traditions ancestrales pour préserver leurs chasses gardées travaillent dans des bureaux où ils sont entourés de télécopieurs, de téléphones cellulaires, d'ordinateurs portables et d'autres commodités de la vie moderne.

Bien qu'on constate que les femmes participent de plus en plus aux décisions locales en faisant partie de divers organes de régie et en administrant des initiatives dans les domaines des services sociaux, de l'éducation et de l'hygiène communautaire, les attitudes et comportements ségrégationnistes persistent dans la plupart des collectivités autochtones. Les doctrines sexistes propagées par les conquérants européens et les missionnaires sont elles aussi responsables des stéréotypes sexuels qui subsistent et qui empêchent les enfants autochtones de voir dans l'égalité des sexes un moyen de contribuer à l'autosuffisance des collectivités autochtones.

Le rôle des femmes dans les sociétés autochtones avant l'arrivée des Blancs variait d'une nation à l'autre, mais elles apportaient toujours une importante contribution

au bien-être collectif. Au regard du développement économique des autochtones, les femmes doivent être considérées comme des acteurs importants dans le processus d'accession à l'autosuffisance. Constituant 50 % de la population adulte, les femmes doivent participer à la croissance du secteur des services, ne serait-ce qu'en raison de leurs connaissances et de leur expérience.

Le manque de confiance

Un des principaux éléments qui entrent en ligne de compte lorsqu'il est question d'augmenter la prestation de services commerciaux et professionnels dans les collectivités autochtones est celui de la confiance.

On peut définir la confiance comme le sentiment qu'on a de pouvoir se fier à une personne à cause des qualités qu'on perçoit chez elle. Ce peut être aussi le fait de croire à quelque chose, d'avoir foi en l'avenir, d'être convaincu qu'une personne va obtenir le résultat escompté. Quelle que soit la façon dont on interprète le concept de confiance, celle-ci est indispensable quand vient le temps de bâtir des économies plus vigoureuses et elle doit faire partie intégrante de tout effort visant à encourager les collectivités autochtones à appuyer les entrepreneurs locaux.

La plupart des collectivités autochtones ne sont plus capables de se fier à qui ou à quoi que ce soit. Des années de manipulation, de promesses non tenues et de tromperie pure et simple ont rendu les autochtones très réticents à s'engager dans ce qu'ils perçoivent comme des entreprises risquées. Cynisme, sarcasme et scepticisme sont devenus des attitudes caractéristiques des dirigeants et des membres des collectivités autochtones. Les autochtones ont naturellement tendance à se méfier des promesses de stabilité et de développement économiques qui leur sont faites, et cette propension à douter de leurs chances de succès doit être considérée comme un obstacle majeur à la croissance du secteur des affaires.

Cette méfiance se manifeste aussi quand des membres d'une collectivité autochtone se rendent en dehors de celle-ci pour se procurer des services pourtant offerts à proximité de chez eux. Prenons l'exemple d'une réserve située à moins de 10 km d'une petite ville de campagne. Même s'il y a deux épiceries dans la réserve, les résidents se rendent encore chez l'épicier de la ville pour s'approvisionner en aliments de base parce qu'ils ont l'impression que les propriétaires des épiceries de la réserve sont malhonnêtes. Le pain et les oeufs sont vendus aux mêmes prix, mais les résidents de la réserve préfèrent ne pas faire affaire avec un voisin à qui ils sont incapables de faire confiance. Le propriétaire d'un commerce établi dans une réserve a beau avoir des valeurs morales, le succès de son entreprise peut être compromis par les rumeurs et les préjugés.

Il y a aussi cet autre exemple d'une résidente d'une réserve où une grande banque vient d'établir une succursale. Cette dame refuse d'y ouvrir un compte, préférant faire affaire avec une autre succursale de la même banque située dans une ville à 20 km de là. Dans ce cas, la dame en question doute de la discrétion des caissiers et caissières. Donc, plutôt que d'encourager la direction et le personnel de la succursale locale en leur manifestant sa confiance, elle parcourt chaque fois la distance supplémentaire.

Ces exemples ne sont évidemment que de simples illustrations d'un problème beaucoup plus grave et largement répandu.

Ce manque de confiance ne nuit pas qu'au développement économique. Il caractérise également l'interaction entre les clients et les personnes qui pourraient vouloir ouvrir des commerces dans des collectivités autochtones. Étant donné que de nombreuses personnes insistent encore pour que les autochtones soient classés selon les définitions qu'en donne le gouvernement fédéral dans la *Loi sur les Indiens*, il arrive que des clients éventuels mettent en doute le droit d'une personne de se livrer à des activités commerciales dans la réserve. Le moindre doute qui circule sur la «légitimité» d'un entrepreneur réduit ses chances de succès. D'ailleurs, toute la question de l'appartenance et de l'auto-identification contribue souvent à attiser les tensions.

L'esprit d'entreprise est lié de façon inextricable à la prise de risques. Si la personne qui se lance en affaires ne possède pas l'instruction et la formation nécessaires pour gérer une entreprise, l'élément de risque est beaucoup plus élevé et les chances de succès considérablement réduites. Le risque joue également du côté du consommateur. Si la personne qui fournit un service commercial ou professionnel ne jouit pas de la confiance de son client, tout le système s'effondre. Si des employés autochtones occupent des postes qui ne leur conviennent pas, sont mal formés ou ne projettent pas une image de professionnalisme, la confiance ne peut s'installer. Dans les collectivités autochtones, la relation entre le consommateur et le commerçant est avant tout une relation de confiance.

On voit que les lacunes qui empêchent la croissance du secteur des services vigoureux se situent sur plusieurs plans : planification stratégique, éducation, communications, égalité des sexes et confiance. C'est donc à l'intérieur de ces sphères que des stratégies devraient être élaborées pour produire un changement. La section qui suit porte précisément sur les stratégies pouvant être envisagées à cet égard.

Les stratégies

En cernant les principaux facteurs inhibiteurs de croissance dans les économies autochtones, il est possible d'élaborer des stratégies pour les éliminer. Il est extrêmement important, toutefois, que ces stratégies soient conçues dans une optique globale tenant compte des intérêts de l'ensemble des sociétés autochtones. L'attention doit constamment être centrée sur l'objectif global de jeter les bases d'un développement dynamique, productif et durable. Un leadership efficace est essentiel pour assurer le respect des valeurs culturelles, l'établissement de normes minimales, la définition d'objectifs précis et le maintien de l'équilibre dans tout le processus de mise en oeuvre de ces stratégies. La création d'un climat de confiance à l'égard du calibre des employés et des industries de service repose sur ces exigences.

Faire entrer la planification stratégique dans les moeurs

Planifier à court et à long terme vient au premier rang des priorités lorsqu'il s'agit d'encourager l'expansion des services commerciaux et professionnels au sein des collectivités autochtones. Les entreprises commerciales et autres organisations déjà

existantes qui offrent des services au public devraient évidemment être incluses dans cet exercice de planification, et l'accent devrait être mis sur les méthodes permettant de rehausser le niveau et la qualité des services offerts en misant sur la formation en cours d'emploi et en haussant le niveau de compétence de l'ensemble des travailleurs autochtones.

À mesure que prendront forme les structures de planification stratégique aux niveaux local, régional et national, les membres des collectivités autant que leurs dirigeants devront s'armer d'une ferme volonté de donner suite aux décisions prises dans l'intérêt de tous. Cet «intéressement» de tous les principaux acteurs facilitera la réalisation d'objectifs communs.

La phase initiale des activités de planification devrait inclure une analyse détaillée du développement organisationnel des établissements existants, y compris un résumé, portant sur les cinq dernières années, de leurs activités opérationnelles, de leurs programmes, de leurs pratiques d'emploi, de leur gestion financière, de leur rendement, de leurs politiques de communication et des possibilités de perfectionnement offertes. La deuxième phase consisterait ensuite à tracer des orientations pour les cinq prochaines années en matière d'exploitation et de développement.

Valoriser le savoir

L'éducation et la formation doivent jouer un rôle fondamental dans toutes les sphères du développement communautaire, y compris, bien sûr, les initiatives axées sur l'autosuffisance. Sans un effort concerté pour hausser le niveau de compétence de tous ceux et celles qui participent à la vie économique de la collectivité, il ne se produira guère de changement. Les programmes d'avancement professionnel et les études postsecondaires doivent être démythifiés pour tous les groupes d'âge. On devrait établir immédiatement des partenariats avec des établissements d'enseignement convaincus afin de s'attaquer à ce qui empêche l'accès et le succès. Bien que le téléenseignement et le recours à la haute technologie puissent améliorer l'accès à l'éducation, on devrait élaborer des stratégies visant à offrir davantage de cours même dans les collectivités les plus reculées.

L'établissement de programmes d'études répondant directement aux besoins locaux les plus immédiats devrait être entrepris sans tarder en consultant les autochtones qui connaissent le dossier.

À court et à long terme, les collectivités autochtones doivent s'appliquer à valoriser le savoir, c'est-à-dire à vanter les mérites de l'éducation, à encourager l'apprentissage et à faire reconnaître partout l'importance des études et de la formation. Des déclarations publiques de divers dirigeants des collectivités feraient partie des premières étapes de ce processus.

Qu'ils soient fictifs ou réels, les obstacles bloquant l'accès à l'éducation doivent être complètement éliminés. Au besoin, toutes les formes d'enseignement et de formation devraient être subventionnées et réglementées afin d'assurer à tous une éducation de qualité respectant les valeurs culturelles et les modes d'apprentissage propres aux

autochtones. Il faudrait pour cela procéder à une évaluation de la sensibilité à la culture autochtone dans les établissements d'enseignement.

On devrait mettre particulièrement l'accent sur les possibilités d'acquisition de connaissances et de compétences qui seront directement transférables à des établissements du secteur des services pour assurer la bonne marche d'initiatives de développement économique. Sous ce rapport, les compétences en gestion d'entreprise, en finances, en communications, en sciences et en technologie devraient être classées parmi les priorités à court terme. Dans les cas où les étudiants ne savent pas suffisamment lire et compter, on devrait concevoir et offrir des cours spéciaux accessibles localement.

Afin d'éliminer les obstacles réels auxquels se heurtent les autochtones qui poursuivent leurs études en dehors de leurs collectivités, on devrait établir et maintenir une coopération avec certains établissements d'enseignement postsecondaire afin que des structures de soutien réalistes soient à la disposition des étudiants qui ont de la difficulté à s'adapter aux centres urbains. Les dirigeants des collectivités autochtones devraient repérer les établissements où des mécanismes de soutien de ce genre sont déjà en place et se charger d'établir des partenariats avec eux.

Il faudrait aussi améliorer les programmes de rattrapage et les possibilités de faire des études menant à une carrière afin que les étudiants «vulnérables» ou les très jeunes enfants ne soient pas découragés par des études qui semblent mener nulle part. En outre, les étudiants devraient être informés très tôt du large éventail de carrières qu'ils peuvent embrasser pour favoriser la croissance économique de leurs propres collectivités, et ce afin d'éviter qu'un trop grand nombre d'entre eux convergent vers le droit, le travail social ou l'hygiène communautaire.

Décloisonner les communications

Grâce aux nouvelles technologies, l'objectif de décloisonner les communications entre les collectivités autochtones est atteignable. Pour peu qu'on élimine les obstacles attitudinaux qui empêchent le libre échange d'idées et de modèles, les collectivités autochtones pourront toutes, quel que soit le degré de sophistication de leurs moyens, jouir des avantages qu'il y a à partager des expériences.

Les outils de communication devraient être à portée de la main pour permettre aux chefs d'entreprise et aux spécialistes de déterminer les pratiques de gestion organisationnelle les plus efficaces. On devrait mettre des manuels d'instruction ainsi que d'autres instruments d'apprentissage interactifs comme des documents vidéo à la disposition de tous les membres des collectivités autochtones, et retenir les services d'animateurs d'ateliers pour prodiguer des conseils pratiques aux personnes manifestant sérieusement le désir de fonder des petites entreprises dans leurs localités, et d'accroître ainsi les possibilités d'emploi et de formation pour d'autres autochtones.

Encore là, moyennant un leadership national efficace, il serait possible d'établir un centre d'information sur les pratiques et méthodes de gestion autochtones efficaces pour fournir aux entrepreneurs locaux des modèles de stratégie d'emploi, de formation, de production, de marketing et de promotion dont ils ont grand besoin.

Des normes et des habitudes de communication efficaces aideraient aussi à détruire les mythes qui sont à l'origine des attitudes négatives manifestées à l'égard de toute forme d'économie «mercantile». En établissant des lignes directrices concernant les normes minimales de communication, les dirigeants manifesteraient leur propre détermination à atteindre les objectifs fixés pendant le processus de planification stratégique.

En tirant avantage des possibilités de réseaux, on pourrait adopter le *moccasin telegraph* pour communiquer des exemples de belles réussites et contribuer ainsi de façon marquée au développement économique des collectivités autochtones.

Éliminer les stéréotypes sexistes

Il faut transmettre aux enfants autochtones qui sont à l'école primaire des messages positifs quant à la contribution des femmes autochtones à l'autosuffisance de leurs collectivités. On doit se garder de leur présenter des exemples, réels ou fictifs, de femmes qui ont été marginalisées.

Toute jeune femme qui manifeste un tant soit peu d'ambition devrait être encouragée au lieu de se faire dire que son comportement est inconvenant pour une femme autochtone. Étant donné que tous les adolescents sont un peu perplexes quand vient le temps de choisir une carrière, il faut beaucoup de tact pour convaincre une jeune femme qu'elle ne renierait pas ses rôles traditionnels d'épouse et de mère en choisissant une carrière «non traditionnelle».

Il faut aussi, en même temps, encourager les jeunes hommes à aller plus loin dans leurs études pour mieux se préparer à contribuer au bien-être futur de leurs collectivités. Et ce message d'encouragement doit être accompagné d'un autre message positif : celui que les femmes de leur âge joueront un rôle d'égale importance dans la quête de l'autosuffisance.

Comme les jeunes sont extrêmement prompts à percevoir les comportements discriminatoires, il faut qu'à tous les paliers de la société autochtone ils soient témoins de décisions exemptes de sexisme. En dissipant les mythes véhiculés quant à l'infériorité des femmes, on permettra aux jeunes autochtones de grandir dans un milieu sain qui façonnera leurs propres attitudes et comportements. Ces messages positifs contribueront aussi à rendre les relations entre les adultes plus harmonieuses qu'elles ne l'étaient du temps de leur enfance. Renforcer la confiance des gens d'affaires et des consommateurs.

Renforcer la confiance des gens d'affaires et des consommateurs

Le manque d'estime personnelle qui caractérise certains autochtones a souvent pour effet de les dissuader de se lancer en affaires et, par conséquent, d'empêcher l'expansion de l'activité économique. Cette réalité doit être contrée par des stratégies destinées à donner confiance aux futurs chefs d'entreprise. En reconnaissant la nécessité d'établir un climat de confiance à plusieurs niveaux, les dirigeants des collectivités autochtones encourageront l'excellence dans un contexte d'éthique professionnelle.

Cette étape du processus de développement organisationnel contribue de façon cruciale à remédier au manque de confiance qui afflige de nombreuses collectivités, entrave le développement d'économies locales et retarde l'augmentation de la proportion d'autochtones qui fournissent des services commerciaux et professionnels.

En créant un sentiment de fierté collective, étroitement lié à la notion de fierté face à son identité culturelle, on fera naître chez les chefs d'entreprise et leurs clients une ferme volonté de soutenir le développement économique local. Le rétablissement de la confiance entre individus, et, par voie de conséquence, le regain de confiance des gens d'affaires peuvent influer sur les perspectives de développement d'économies locales productives et solidement établies. C'est là un facteur essentiel au succès de quiconque fournit des services commerciaux et professionnels.

Une vision d'avenir

Les collectivités autochtones des années 90 doivent s'atteler à la formidable tâche de bâtir une économie productive et prospère à partir de rien. Il existe des exemples isolés de réussites en affaires et ces succès ont tracé la voie pour les générations à venir. Un certain nombre d'entrepreneurs talentueux et ambitieux ont réussi dans l'éprouvant monde des affaires et ils ont eux aussi frayé le chemin aux futures générations autochtones.

Mais, dans chaque cas, les réussites de gens d'affaires autochtones partout au pays s'accompagnent de douloureuses expériences attribuables à de mauvaises décisions de gestion, au manque d'instruction, à l'insuffisance des systèmes de soutien et au manque de compétence du personnel de soutien. Au moment d'entreprendre leurs importantes discussions, les participants à la Table ronde nationale sur le développement économique et les ressources voudront sans doute tenir compte de ces précieux enseignements et des autres leçons que des entrepreneurs chevronnés partageront avec eux.

L'importance d'offrir le meilleur produit sur le meilleur marché au meilleur moment et au meilleur prix est probablement une des principales leçons que nous pouvons tirer de l'expérience de ces pionniers. Il y en a d'autres, bien sûr, mais ce sont là les principes fondamentaux qui doivent guider tout chef d'entreprise qui aspire au succès.

Il serait trop long d'énumérer ici toutes les difficultés que comporte l'exploitation d'une entreprise prospère, mais les facteurs définis dans le présent document donnent une vue d'ensemble des problèmes contextuels propres aux collectivités autochtones et des stratégies qui peuvent s'avérer efficaces. Peut-être qu'en combinant ces stratégies aux expériences d'autochtones qui ont réussi en affaires, on aura une idée de la façon dont les collectivités autochtones peuvent développer le secteur des services commerciaux et professionnels et y faire participer un plus grand nombre d'autochtones.

Conclusion

Les collectivités et citoyens autochtones doivent partout avoir la même vision d'économies développées où les produits et services sont offerts dans un contexte positif, moral, productif, efficace et professionnel.

Qu'un client ait besoin des services d'un entrepreneur en construction, d'un enseignant, d'un commis, d'un coiffeur ou d'un agent de la paix, ces services doivent lui être fournis de manière à répondre à ses attentes. Lorsque la confiance de ce client ou consommateur est acquise, le cycle de la confiance s'enclenche et c'est tout le secteur des services qui en bénéficie. Des ressources supplémentaires peuvent ensuite être consacrées à la formation et au perfectionnement d'autres employés autochtones.

J'ai présenté une analyse de cinq problèmes qui empêchent la prestation de meilleurs services aux collectivités autochtones, et proposé des stratégies que les dirigeants autochtones pourraient adopter pour remédier à ces problèmes. La première chose à faire est de définir des initiatives de planification stratégique afin de savoir où l'on veut aller. Une fois des plans arrêtés, un effort concerté s'impose pour valoriser le savoir dans toutes les collectivités autochtones qui auront à coeur d'accroître le niveau d'instruction de chacun de leurs membres. En établissant des partenariats avec des établissements d'enseignement, la société autochtone fournira à ses jeunes la possibilité de recevoir une éducation de qualité correspondant à leurs besoins.

Il faut ensuite se doter de politiques et de véhicules qui décloisonneront les communications afin de diffuser l'information dont on dispose sur les modes de gestion et d'organisation les plus efficaces auxquels peuvent recourir les collectivités autochtones.

Il y a enfin lieu de s'attaquer à la délicate sphère des relations interpersonnelles. Étant donné que tous les membres de la société autochtone sont partie prenante dans le développement d'économies communautaires productives, aucun groupe ne devrait assumer à lui seul toute la responsabilité du succès de cette entreprise. De même, aucun groupe ne devrait être exclu du processus devant mener à une autosuffisance durable. La confiance doit imprégner les collectivités autochtones de tout le pays, et elle se manifestera d'abord par l'acceptation des femmes autochtones dans le cercle des dirigeants.

Annexe

Commentaire se rapportant aux questions formulées par la Commission royale

Question 1

Pourquoi le nombre d'autochtones dans le secteur des services professionnels et commerciaux progresse-t-il si lentement, même lorsque ces services sont destinés à des autochtones?

- Raisons du faible pourcentage d'employés :
  - faibles niveaux d'instruction et de compétence;
  - manque de motivation/d'encouragement de la part de la famille ou des dirigeants;
  - dépendance à l'égard de l'aide sociale;
  - timidité, difficulté à traiter avec le public;
  - inaptitude à communiquer à cause d'une orientation non verbale;
  - risque de profonds changements dans le mode de vie;
  - autres priorités (famille, loisirs, activités sociales).
- Raisons du faible pourcentage d'entrepreneurs :
  - faibles niveaux d'instruction et de compétence;
  - difficulté/impossibilité d'obtenir du financement;
  - refus du matérialisme;
  - piètre bilan des prédécesseurs (leçons apprises);
  - désir d'éviter un plus grand stress;
  - désir d'éviter les risques personnels et financiers;
  - impression/constatation qu'une faible minorité seulement détient les pouvoirs;
  - autres priorités (famille, loisirs, activités sociales).

Question 2

Dans quelle mesure le problème est-il attribuable à la difficulté d'avoir accès aux programmes d'éducation et de formation ou de suivre ces programmes jusqu'au bout?

- Dans une certaine mesure, l'accès est un problème pour les raisons suivantes :
  - éloignement géographique;
  - faible niveau d'instruction précollégiale ou préuniversitaire;
  - mauvaise orientation de carrière;
  - mauvais classement aux concours d'admission;
  - mauvaise compréhension des mesures/programmes de promotion sociale;
  - budget insuffisant (particulièrement dans le cas des chefs de famille monoparentale);
  - profonde aversion pour le milieu universitaire ou les lourdeurs bureaucratiques;
  - manque d'information sur les divers programmes disponibles.

- Dans une plus grande mesure, le décrochage est un problème pour les raisons suivantes :
  - changements répétés d'orientation/de programme;
  - absence de structures de soutien (sociales et universitaires);
  - insensibilité des professeurs/établissements d'enseignement de la majorité blanche à la culture autochtone;
  - mauvais résultats au premier trimestre (décrochage hâtif);
  - piètre opinion de soi-même;
  - trop fortes pressions de la famille/collectivité;
  - stress de la vie urbaine;
  - inaptitude pour les études, la gestion du stress et la gestion du temps;
  - manque d'encouragement/de motivation;
  - possibilité d'occuper des postes dans des organisations de sa collectivité d'origine (avec salaire élevé).

Question 3

Dans quelle mesure le problème est-il attribuable aux décisions prises par les conseils scolaires, les organismes de santé ou les organismes de service social?

Quand des candidats autochtones n'ont pas la scolarité exigée par des organismes de réglementation, de financement ou d'accréditation, il existe effectivement des barrières. Et, dans certains cas, le recours à des pratiques d'embauche discriminatoires est attribuable à l'ignorance des comités de sélection ou à leurs préjugés. Mais la cause la plus probable reste l'excellence que les organismes mentionnés ci-dessus cherchent à garantir dans la prestation des services.

Les décisions d'emploi doivent être prises en tenant compte de la nécessité de fournir aux clients les meilleurs services possible. Les normes de rendement entraînent des normes de qualification. Notons toutefois que des fonctions auxiliaires pourraient être confiées aux candidats qui n'ont pas une scolarité suffisante mais qui possèdent une expérience de vie exceptionnelle pour compenser.

Question 4

Quels succès peut-on citer et que pourrait-on faire pour remédier à la situation?

(Les participants à la table ronde présenteront des études de cas à ce sujet.)

Question 5

Comment améliorer les conditions d'emploi et la formation des fonctionnaires travaillant dans les collectivités autochtones?

- exiger des gestionnaires qu'ils aient de fortes compétences en gestion;
- tenir des séances de planification organisationnelle régulières;
- offrir des possibilités d'emploi d'été aux étudiants;
- fournir des encouragements aux employés qui haussent leur niveau de compétence;

- offrir des récompenses pour les plans de mise en valeur des ressources humaines;
- définir clairement les rôles et responsabilités;
- assurer une distribution équitable des charges de travail;
- multiplier les occasions de formation;
- utiliser des méthodes positives et détaillées d'évaluation du rendement;
- établir des mécanismes de supervision pour les nouvelles recrues;
- créer un milieu de travail favorisant la participation;
- se méfier du favoritisme;
- créer des pratiques de gestion consensuelles;
- imposer des normes de service;
- définir les besoins des employés et y répondre (garde d'enfants ou de personnes âgées, etc.);
- favoriser des communications ouvertes;
- encourager la prise en compte d'éléments culturels dans les opérations;
- concevoir des conditions d'emploi souples (quarts de travail/postes partagés);
- présenter des politiques claires en ce qui concerne les mesures disciplinaires et les motifs de renvoi.

Conserver la richesse et les leviers de commande dans les collectivités autochtones éloignées

*William Lyall**

En notre qualité de Canadiens, nous, Inuit, Dénés et Métis membres du mouvement coopératif des Territoires du Nord-Ouest, occupons un territoire qui nous permet, depuis des millénaires, de demeurer des peuples libres et distincts. Ces terres sont la force qui anime notre art et notre mode de vie. Elles ont façonné notre société, notre culture et nos traditions. Elles nous ont permis de subvenir à nos besoins.

Depuis le milieu du siècle, nos populations connaissent une période de transition. Les nouvelles générations font face à des défis que nos grands-parents n'auraient jamais pu imaginer. Nous faisons le nécessaire pour conserver la gestion de ces terres par nos revendications territoriales. Parallèlement, nous prenons des mesures pour nous assurer la maîtrise des facteurs de changement qui transforment notre société.

Le présent document vise à exposer aux commissaires les difficultés particulières qu'éprouvent les autochtones du Nord, notamment quant à leur participation à l'économie des Territoires du Nord-Ouest, et à leur faire comprendre dans quelle mesure le modèle coopératif leur a permis d'y faire face. Il contient :

- un aperçu de la structure des coopératives des Territoires du Nord-Ouest et de la manière dont elles se sont formées;
- une brève étude de cas illustrant les avantages que les coopératives de Pelly Bay et de Pond Inlet ont procurés aux habitants de ces collectivités en matière d'économie et d'emploi;

* Président de Arctic Co-operatives Limited.

- quelques observations sur la création de services financiers dans les collectivités autochtones éloignées des Territoires du Nord-Ouest;
- une description du rôle tout à fait particulier qu'ont joué les coopératives dans le développement économique de ces collectivités.

Les coopératives des Territoires du Nord-Ouest

Les premières coopératives des Territoires du Nord-Ouest ont été constituées en 1960. Au cours des années 60 et 70, la plupart des collectivités autochtones des Territoires du Nord-Ouest ont créé leurs propres coopératives sous forme d'entreprises communautaires appartenant aux membres, afin d'offrir aux gens de là-bas des services et des possibilités d'emploi. De nos jours, il existe 35 de ces co-opératives, dont les services vont bien au-delà du simple commerce de détail. Avec le temps, les coopératives des Territoires du Nord-Ouest se sont groupées en deux organisations coopératives de services complémentaires : Arctic Co-operatives Limited et le Fonds de développement des coopératives des Territoires du Nord-Ouest. Comme ce sont les populations locales qui en ont l'entière propriété et que leur affiliation leur permet d'offrir un vaste éventail de services complémentaires, ces coopératives sont en train de devenir un moteur important du développement socio-économique des Territoires du Nord-Ouest.

On verra en détail ci-après quelle est l'importance du chiffre d'affaires et des activités des coopératives.

Les avantages des coopératives pour Pelly Bay et Pond Inlet

Pelly Bay est une localité qui possède une population de 410 personnes réparties dans 75 ménages et qui est située à 1 300 km marins de la route la plus proche. Sa coopérative, propriété de 130 habitants de l'endroit, y tient le seul magasin de détail. Elle exploite également un petit hôtel et une entreprise de matériel lourd, et achète des sculptures qu'elle revend dans le Sud. La coopérative fournit aussi du personnel temporaire aux compagnies de téléphone, de transport aérien et de livraison d'hydrocarbures.

Les statistiques qui suivent fournissent un aperçu des retombées financières de la coopérative Koomiut entre 1988 et 1992 :

		Par ménage
Épargne nette	1,9 million $	25 000 $
Dividendes en espèces et salaires versés	2,1 millions $	28 000 $
Réinvestissement en immobilisations	1,1 million $	15 000 $
Augmentation de l'avoir des propriétaires	1,2 million $	16 000 $

En 1993, la coopérative a délivré des T4 à 89 résidents, soit environ 45 % de la population adulte. Durant la dernière année, elle a employé seulement deux non-autochtones, l'un à plein temps, le directeur, et l'autre à temps partiel.

Pond Inlet est une localité qui possède une population de 970 personnes réparties dans 180 ménages et qui est située à 3 000 km marins de la route ou de l'aérodrome le plus proche. Les propriétaires de la coopérative sont au nombre de 525. Cette dernière rivalise dans le commerce de détail avec Northern Stores, qui a son siège dans le Sud, et elle exploite un hôtel et un pavillon de tourisme; elle dirige aussi une agence de personnel temporaire pour les sociétés pétrolières et les compagnies aériennes ainsi qu'un service de location de bureaux et de logements.

Les statistiques qui suivent offrent un aperçu des retombées financières qu'a eues la coopérative Toonoonik Sahoonik entre 1988 et 1992 :

		Par ménage
Épargne nette	1,2 million $	6 700 $
Dividendes en espèces et salaires versés	2,1 millions $	11 700 $
Réinvestissement en immobilisations	1,1 million $	6 100 $
Augmentation de l'avoir des propriétaires	1,2 million $	6 700 $

En 1993, la coopérative a délivré des T4 à 64 résidents, soit environ 13 % de la population adulte. Pendant la dernière année, la coopérative avait à son service un seul non-autochtone, qui était employé à plein temps . le directeur.

Ces statistiques traduisent clairement, quoique de manière simplifiée, la réussite financière des entreprises autochtones des Territoires du Nord-Ouest qui comptent parmi leurs investisseurs/propriétaires un grand nombre de gens de la place et témoignent aussi des avantages pécuniaires que procurent ces entreprises. Ce que les statistiques ne montrent pas, ce sont les progrès réalisés par les nôtres dans la compréhension de leur économie et dans leur participation à celle-ci grâce aux cours de perfectionnement offerts aux employés et à l'expérience acquise au sein des conseils d'administration. Ce sont précisément les connaissances et les compétences acquises qui, à long terme, sont le véritable moteur du développement de nos collectivités.

Bien qu'il soit important de reconnaître la réussite de ces entreprises au niveau local, il est tout aussi important de préciser qu'elles n'en sont pas les seuls artisans. En se solidarisant avec d'autres populations inuit, dénées et métisses des Territoires du Nord-Ouest par une comparaison de leurs besoins respectifs, les coopératives ont établi une infrastructure dont elles sont maîtres. Durant la période quinquennale dont il a été question plus haut (1988-1992), les deux coopératives ont investi 480 000 $ en capital-actions dans leurs deux organisations de services complémentaires, donnant ainsi naissance à une infrastructure sur laquelle repose leur succès.

Les obstacles inhérents au milieu

Pour comprendre parfaitement le pourquoi de la réussite du modèle de développement que nous avons suivi, il est important de bien saisir les difficultés auxquelles nous faisons face.

Les coopératives des collectivités des Territoires du Nord-Ouest sont uniques, en ce sens qu'elles sont un moyen pour les populations autochtones d'apporter leur contribution à l'économie canadienne et qu'elles leur ont permis de vaincre un grand nombre d'obstacles inhérents aux régions du Nord.

Pour la plupart de nos collectivités, ce n'est pas avant la constitution, au début des années 60, des premières coopératives autochtones appartenant à des intérêts locaux qu'elles ont pu contribuer officiellement à l'économie canadienne. La majeure partie de l'activité économique engendrée dans les Territoires du Nord-Ouest par des entreprises appartenant aux autochtones et dirigées par eux découle de l'action des coopératives. Pendant cette courte période d'une trentaine d'années, les autochtones ont réussi à former pour eux-mêmes le plus important réseau, au Canada, d'entreprises autochtones appartenant à des intérêts locaux.

Conditions géographiques

Notre situation géographique influe sur tous les aspects de notre vie et nous impose, sur le plan de l'exploitation de nos entreprises, des conditions qui n'existent nulle part ailleurs au pays. Les agglomérations autochtones que nous servons comptent très peu d'habitants, de 53 à 1 700 pour être précis; elles ne sont pas accessibles par la route et sont très éloignées les unes des autres. Les approvisionnements ne leur parviennent par bateau qu'une seule fois par an, généralement. Il faut donc acheter en juin, sur les marchés du Sud, les produits qui ne nous parviendront qu'en septembre et qui devront durer jusqu'au mois de septembre suivant, et y vendre nos propres produits par la même occasion.

L'absence complète d'établissements financiers à l'extérieur des grands centres réduit considérablement notre capacité d'acquérir des compétences personnelles en matière de gestion financière et nuit aussi beaucoup à la qualité de la vie; c'est également un gros obstacle à la bonne marche de nos entreprises. L'isolement géographique empêche nos gens d'obtenir pour eux-mêmes des conseils financiers et des services d'épargne et de contracter des emprunts personnels. Nos entreprises cherchent sans cesse des moyens de déposer leur argent dans des banques et d'obtenir de l'argent liquide pour nos collectivités.

Les gens de chez nous doivent franchir au moins 200 km, et parfois même plusieurs milliers, pour trouver un établissement financier.

Conditions économiques

Avant 1950, nos populations vivaient dans une société sans numéraire et n'ont donc jamais eu la chance d'amasser des capitaux.

Par nos entreprises coopératives, nous avons pu réunir des éléments d'actif locaux supérieurs à 49 millions de dollars et accumuler dans ces entreprises des capitaux propres de 13 millions. C'est nous qui bénéficions des profits de nos entreprises – profits qui, autrement, iraient à des sociétés appartenant à des gens qui habitent ailleurs et qui, pour la plupart, ne sont pas non plus autochtones. Ce sont les collectivités qui possèdent les coopératives les plus puissantes qui ont connu l'essor économique le plus considérable.

Les gens de chez nous ont vu augmenter leurs salaires et leurs autres sources de revenu au cours des 20 dernières années; par contre, ils n'ont eu la chance ni d'acquérir des compétences en gestion financière ni de s'enrichir. Ces compétences seront capitales pour l'essor économique de nos collectivités et de nos gens au cours des 20 prochaines années, et elles ne pourront être acquises que s'il existe des services financiers dans leurs villages.

Conditions socio-culturelles

Les associations coopératives sont les principales institutions économiques des autochtones des Territoires du Nord-Ouest. Ce sont également les seuls groupements économiques sous domination autochtone qui aient donné à des gens de souche inuit, dénée ou métisse la structure leur permettant de contribuer tous ensemble au mieux-être des trois groupes. Ces institutions sont conformes à nos valeurs traditionnelles et sont pour nous un moyen viable d'accéder à l'autonomie financière. Les coopératives sont des institutions importantes dans l'Arctique, parce qu'elles comptent parmi les rares entreprises qui nous appartiennent en propre et qui peuvent nous servir de levier pour améliorer notre situation socio-économique.

L'application de ce modèle coopératif à des institutions financières qui appartiendront elles aussi à la collectivité sera nécessaire si les gens de chez nous veulent pouvoir améliorer un jour leurs conditions socio-culturelles. On ne peut nous forcer à dépendre de l'extérieur pour mettre en place et contrôler notre infrastructure financière. Autonomie et maîtrise en matière de finances jouent un rôle clé dans l'épanouissement socio-culturel. Le besoin auquel nous faisons allusion n'a rien à voir avec les «services de guichet automatique»; ce que nous voulons, c'est être capables de comprendre et de gérer pleinement nos finances personnelles et celles de nos entreprises.

Nous sommes les premiers peuples, dans toute l'histoire de l'humanité, qui aient dû passer, en une génération, de l'âge de pierre à l'ère spatiale. Ce passage d'un groupe culturel tout entier de l'état de société de chasse et de cueillette à celui de société de production et de consommation a été facilité par le modèle coopératif. Une telle transition n'est pas complète s'il n'existe pas d'accès raisonnable aux services financiers, et le seul moyen pour nous de mener efficacement le processus à terme, c'est le modèle financier coopératif, c'est-à-dire les coopératives de crédit.

Les coopératives et le développement économique des collectivités

Au cours des 30 dernières années, le champ d'activité des entreprises coopératives a changé radicalement. Au début, leur activité tournait uniquement autour des arts et de l'artisanat. De nos jours, le mouvement coopératif dans les Territoires du Nord-Ouest possède près de 10 000 membres; ceux-ci administrent, dans leurs collectivités, des avoirs évalués à 49 millions de dollars. Ils administrent également des éléments d'actif estimés à 29 millions dans nos deux organisations centrales, Arctic Co-operatives Limited et le Fonds de développement des coopératives des Territoires du Nord-Ouest.

Nos coopératives emploient plus de 650 personnes à l'intérieur même des collectivités. De plus, les sommes versées aux artistes, aux artisans et aux producteurs du secteur primaire atteignent au moins 2 millions de dollars par an. Plus de 250 administrateurs prennent régulièrement part aux décisions des entreprises locales. Cette expérience a été précieuse pour bon nombre de ceux qui ont travaillé dans les coopératives à titre d'employés ou d'administrateurs et qui ont choisi de faire carrière comme fonctionnaires dans les municipalités ou dans l'administration territoriale ou fédérale. Beaucoup occupent également des postes d'autorité au sein de nos propres organisations politiques. Il y en a aussi un grand nombre, bien entendu, qui sont demeurés au sein du mouvement coopératif et qui continuent d'orienter la vie économique des gens de chez nous.

Les coopératives sont des entreprises qui appartiennent à des intérêts locaux et qui sont autonomes du point de vue financier et structurel. Les données qui suivent résultent de l'intégration des résultats d'exploitation de nos coopératives et ne doivent pas être interprétées comme des chiffres sur une société en particulier.

Voici la liste des services fournis à l'heure actuelle par les coopératives des Territoires du Nord-Ouest.

	Nombre de membres : plus de 9 900
Vente au détail	37 coopératives
Hôtellerie	20 coopératives
Arts et artisanat	26 coopératives
Produits pétroliers	19 coopératives
Restaurants/cafés	25 coopératives
Contrats/agences	13 coopératives
Taxi	4 coopératives
Câblodistribution	5 coopératives
Location	4 coopératives
Pêche commerciale	2 coopératives

RÉSULTATS D'EXPLOITATION POUR 1992	
Volume total	58 millions $
Épargne totale	2 millions $
Actif total	49 millions $
Total des capitaux propres	13 millions $

L'absence de services financiers

Il est un élément essentiel de l'essor économique qui manque encore à nos collectivités : en dehors des centres régionaux des Territoires du Nord-Ouest, il n'existe aucun service financier. Ainsi, les habitants de Pelly Bay doivent franchir des milliers de kilomètres par la voie des airs pour avoir accès aux services les plus proches. Cette absence de services financiers, à laquelle s'ajoutent les obstacles inhérents au milieu dont il a été question plus haut, montre les réalisations remarquables de nos coopératives.

Même si l'infrastructure des entreprises coopératives offre des moyens de résoudre ces difficultés, l'essor des micro-entreprises et l'acquisition de compétences personnelles dans le domaine financier ont été limités considérablement. L'affirmation qui suit, formulée au cours d'un atelier préparatoire à la rédaction du présent document, illustre les frustrations que bon nombre d'entre nous ont éprouvées lorsqu'ils ont eu à traiter avec les rares banques implantées dans les centres régionaux :

> Je connais trois personnes de notre collectivité qui, en dépit d'un revenu annuel supérieur à 40 000 $, n'ont pas reçu satisfaction lorsqu'elles ont demandé un prêt bancaire.

Parce qu'ils se sentent privés de quelque chose auquel ils ont droit, nos gens ont donné pour mandat aux coopératives de prendre l'initiative d'établir chez eux des coopératives de crédit qui offriraient ces services financiers. Nos coopératives ont été encouragées par l'appui des collectivités où les choses se sont mises en branle, par le soutien obtenu auprès de la centrale des coopératives de crédit du Canada et de la Canadian Co-operative Association, par les conclusions d'études réalisées avec l'aide du gouvernement, par la reconnaissance de nos propres organisations politiques et par la sanction des députés autochtones qui siègent au sein du gouvernement territorial ou à la Chambre des communes.

Documents à l'appui

Voici quelques-unes des études où l'on estime que la prestation de services financiers par des coopératives de crédit dans les Territoires du Nord-Ouest a sans doute de l'avenir :

- une évaluation des besoins : *Banking Services in the Northwest Territories: A Background Study Prepared for the NWT Legislative Assembly's Special Committee on the Northern Economy* (Core/Net Consulting Limited);

- une étude de faisabilité : *Feasibility of a Credit Union System in the Northwest Territories* (Core/Net Consulting Limited);
- une étude des avantages économiques : *Benefits Arising from Small Scale Credit Unions in the Northwest Territories* (Richard A. Eckert);
- un plan d'entreprise visant la mise en oeuvre du projet : *Planning for Credit Union Development in the Northwest Territories* (Richard Eckert).

Pour se procurer ces documents, il suffit d'en faire la demande au Fonds de développement des coopératives des Territoires du Nord-Ouest ou à Arctic Co-operatives Limited.

La question est également abordée dans le *Final Report of the Working Group on Inuit Participation in the Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAED)*, publié par l'Inuit Tapirisat du Canada, et dans *A Study of Diversification Opportunities for Aboriginal Capital Corporations*, rédigée par E. Wayne Clendenning pour le compte d'Industrie, Sciences et Technologie Canada.

Voici les organisations autochtones des Territoires du Nord-Ouest qui ont appuyé le projet officiellement :

- Inuit Tapirisat du Canada
- Sinaaq Enterprises Limited
- Fédération Tungavik du Nunavut
- Inuvialuit Regional Corporation
- Pauktuutit (association des femmes inuit)
- Kitikmeot Regional Council
- Keewatin Inuit Association
- Baffin Region Inuit Association

De plus, un certain nombre de municipalités, d'organismes et de particuliers ont envoyé des lettres pour manifester leur appui et leur intérêt.

Le rôle des gouvernements

Les gouvernements ont joué, de façon plus ou moins heureuse, un rôle de premier plan lorsqu'il s'est agi de favoriser le développement économique des collectivités autochtones. Dans les Territoires du Nord-Ouest, ce sont les coopératives qui ont eu le plus de succès sur ce plan.

Même s'ils ne pouvaient pas prévoir que nos peuples s'aiguilleraient vers l'autodétermination, bon nombre des premiers employés fédéraux qui ont été des animateurs au sein de nos collectivités dans le processus de création des coopératives ont été à cet égard des catalyseurs.

> D'après son énoncé de mission, Arctic Co-operatives Limited doit assurer des services aux coopératives des Territoires du Nord-Ouest et leur servir de moyen d'entraide, donc jouer un rôle de meneur et offrir l'expertise voulue pour faire naître et protéger la

> participation des habitants du Nord au capital des entreprises et des commerces de leur pays, de manière à maîtriser leur propre destinée.

Étant donné la teneur de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA) et l'appui massif des dirigeants des entreprises et collectivités autochtones, nos initiatives en matière de coopératives arrivaient à point nommé.

Voici les grands objectifs de cette stratégie :

- participation plus active des autochtones à la conception des programmes et services de développement économique et au contrôle de leur exécution;
- consolidation des établissements financiers, sectoriels et locaux des autochtones;
- décentralisation de l'exécution des programmes;
- harmonisation des programmes fédéraux;
- suppression des obstacles à l'intérieur des programmes fédéraux;
- participation accrue de l'entreprise et des investisseurs canadiens;
- participation et appui des gouvernements des provinces et des territoires.

Dès le début de la mise en oeuvre de la SCDEA, les ministères participants ont été mis au courant de l'importance des coopératives pour l'économie des Territoires du Nord-Ouest. La nécessité d'obtenir des services financiers par le moyen de coopératives de crédit a été mise en évidence dans le rapport définitif du groupe de travail sur la participation des Inuit à la SCDEA. Les dirigeants autochtones de nos propres organisations politiques, des groupes de développement autochtones et des organismes de revendications territoriales ainsi que nos députés fédéraux et territoriaux ont également appuyé la création de telles coopératives.

Si nous sommes incapables d'apporter des modifications à la conception des programmes de développement économique malgré un soutien aussi visible, il est difficile de croire que nous prenions vraiment part davantage à la conception des programmes, et il ne fait aucun doute que ceux-ci échappent complètement à notre autorité. La SCDEA n'a pas atteint son premier objectif pour ce qui concerne les autochtones des Territoires du Nord-Ouest.

Les coopératives de crédit dans le sud du Canada, dont l'actif dépasse les 50 milliards de dollars, doivent être considérées comme des entreprises et des sociétés d'investissement canadiennes. La promesse d'appuyer la création de groupements semblables dans le Nord, tant sur le plan financier et technique qu'en matière de formation, et d'y prendre part sera vaine si le projet tombe à l'eau. Or leur participation est tout particulièrement indiquée et souhaitable si l'on veut atteindre le sixième objectif énoncé dans la Stratégie. Combien de possibilités semblables pouvons-nous nous permettre de laisser filer si nous voulons développer l'économie de nos collectivités?

Il est difficile de comprendre l'absence d'appui de la part du gouvernement fédéral à l'égard de nos projets de coopératives. Il est étonnant, pour nous, autochtones, de voir qu'on peut trouver des fonds pour favoriser l'essor des coopératives de crédit en Ukraine ou dans les pays en développement de l'Afrique ou des Antilles et qu'on ne

peut en trouver pour les collectivités en développement de notre propre pays, d'autant plus que la création de coopératives de crédit en vue d'obtenir des services financiers cadre tout à fait avec les objectifs de la SCDEA.

Dans une évaluation des programmes coopératifs mis en oeuvre par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, on peut lire ce qui suit :

> Si le gouvernement fédéral attache du prix aux réalisations des coopératives à la promotion desquelles il a travaillé, il se doit donc aussi de veiller à ce que les organisations autochtones manifestent le même respect à l'égard des 20 années de sacrifice et de dur labeur [...] consacrées par les coopératives autochtones au développement économique [...] des collectivités.

Le développement économique des collectivités au moyen du modèle coopératif s'est révélé une véritable réussite dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce n'est peut-être pas le cas ailleurs au Canada, et c'est ce qui a pu forcer le gouvernement fédéral à mettre en oeuvre la SCDEA à l'échelle du pays tout entier. Si le gouvernement refusait, à ce moment-ci, de reconnaître la valeur du travail de nos coopératives, cela pourrait avoir des effets permanents graves pour nos collectivités. Lorsqu'on met en oeuvre une stratégie nationale, il faut tenir compte des cordes sensibles des régions. Si le partenariat est à peu près inexistant dans certaines collectivités canadiennes, ce n'est pas le cas dans les Territoires du Nord-Ouest. Le partenariat qui lie les gens d'ici au gouvernement fédéral par l'entremise de nos coopératives doit être maintenu en ce qui concerne le développement économique de nos collectivités.

Conclusion

Les coopératives, premières sociétés de développement autochtones des Territoires du Nord-Ouest, demeurent chez nous le moyen le plus efficace de développement économique. Cette affirmation se vérifie par les résultats atteints, d'abord sur le plan financier, par l'actif que nous contrôlons et les capitaux investis par les nôtres, ensuite en matière de perfectionnement des ressources humaines. Mais le plus important, c'est que les coopératives sont, dans nos localités des Territoires du Nord-Ouest, la plus grande entreprise possédée en propre par des autochtones et exploitée par eux. Des efforts comme ceux qui ont été déployés depuis cinq ans par les coopératives pour mettre sur pied des services financiers communautaires par la création de coopératives de crédit montrent clairement l'engagement de celles-ci à l'égard du développement économique global des collectivités et des individus.

- **C'est pourquoi nous exprimons le voeu que les ministères fédéraux qui ont une part dans l'application de la SCDEA reconnaissent officiellement à nos coopératives le titre d'organismes locaux de développement économique (OLDE).**

La prestation de services financiers dans nos agglomérations est essentielle au développement de chacune des personnes qui y habitent et, de façon générale, à l'essor de notre économie. Il a été établi que nos populations n'ont pas accès aux

services financiers puisqu'il n'en existe pas dans nos localités; de plus, les tentatives faites en vue de traiter avec les représentants des banques implantées dans les centres régionaux des Territoires du Nord-Ouest sont sources de frustrations. En ayant accès à des services financiers grâce aux coopératives de crédit, chacun pourra acquérir une expérience et une formation valables en gestion financière. D'après l'étude menée de concert avec le gouvernement fédéral sur les avantages économiques que procurerait la mise sur pied de coopératives de crédit, 12 % des ménages de nos collectivités en bénéficieraient soit en y travaillant à titre d'employés ou d'administrateurs, soit en siégeant aux divers comités formés. Voilà une belle occasion pour nos gens d'acquérir des connaissances financières à un moment, justement, où, à cause de l'application des ententes territoriales, il devient pressant de pouvoir compter sur des personnes compétentes en la matière.

Les coopératives de crédit se trouvent aussi à investir, au moyen de prêts, dans des petites entreprises qui sont la clé de voûte du développement de nos économies locales. Elles peuvent également offrir des services financiers aux entreprises existantes, donnant ainsi la chance aux petites économies locales d'accroître leur efficacité et, en même temps, d'épargner.

- **Nous exprimons le voeu que le gouvernement fédéral fournisse une aide financière directe et suffisante pour permettre l'établissement de services financiers dans nos collectivités par la création de coopératives de crédit locales.**

Permettez-moi de reprendre, en guise de conclusion, certains des grands objectifs de la SCDEA et de préciser comment nous percevons les progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en oeuvre de cette stratégie.

- **Participation plus active des autochtones à la conception, à la surveillance et à l'exécution des programmes et services.**

Le mouvement coopératif a formulé, après consultation des organisations autochtones locales, régionales et nationales et avec leur complète adhésion, une proposition visant la création d'établissements financiers appartenant à des intérêts locaux, en l'occurrence des coopératives de crédit. Les ministères fédéraux n'ont offert à cet égard aucune réponse positive.

- **Consolidation des établissements financiers, sectoriels et locaux des autochtones.**

Dès le début, les coopératives ont appuyé la mise sur pied d'OLDE régionaux et nationaux pour aider au développement et à l'animation des collectivités. En même temps, nous avons fait valoir que les coopératives des Territoires du Nord-Ouest sont uniques au Canada parce qu'elles ont bel et bien réussi à mettre les collectivités sur la voie de la prospérité, et nous avons insisté pour qu'on reconnaisse à leur organisme central le titre d'OLDE sectoriel. Or l'appui que nous méritaient nos efforts de développement a peu à peu diminué pour ensuite disparaître complètement. Le programme a donc privé de tout appui les organes de développement sectoriel.

- **Harmonisation des programmes fédéraux.**

Durant les années où nous nous sommes employés à doter nos collectivités de coopératives de crédit, on nous a sans cesse renvoyés d'un ordre de gouvernement, d'un ministère ou d'un programme à l'autre. Ni les gouvernements ni les ministères n'ont su accorder leurs violons sur ce plan.

- **Suppression des obstacles à l'intérieur des programmes fédéraux.**

Au sujet de la création de coopératives de crédit, on nous a dit qu'une question semblable débordait le cadre et des politiques et des mandats. En dépit du puissant appui reçu des autochtones – individus ou groupes – au niveau tant local que national, le gouvernement n'a rien fait pour supprimer les obstacles qui nous empêchent d'avancer.

- **Participation accrue des entreprises canadiennes.**

Le mouvement des coopératives et des coopératives de crédit de l'ensemble du Canada a déjà consacré plus de 200 000 $ en fonds d'aide et de développement à la création de coopératives dans les collectivités autochtones des Territoires du Nord-Ouest. Le mouvement s'est en outre engagé à verser en une seule fois la somme supplémentaire d'un million de dollars et à offrir un soutien technique constant. Je mets au défi le gouvernement de trouver un autre cas où des entreprises ont offert ce genre d'appui sans rien exiger en retour. Pourtant, le gouvernement continue de faire la sourde oreille.

Notre dernier message à la Commission est que le gouvernement doit :

- se montrer fidèle aux objectifs énoncés dans la SCDEA;
- revoir ses programmes et ses politiques pour les rendre conformes à l'esprit qui a présidé à leur élaboration;
- examiner les initiatives et les besoins particuliers des Territoires du Nord-Ouest sur le plan des services financiers ainsi que ceux des coopératives en leur qualité d'organismes de développement local et repenser ses programmes et sa politique d'appui en conséquence.

Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien

*Peter George et Peter Kuhn**

Il est de notoriété publique qu'il existe au Canada un écart considérable en matière de taux d'emploi entre les autochtones et les non-autochtones, et de récentes enquêtes empiriques ont permis de constater un écart important entre ces deux groupes sur le plan des salaires également. Dans le présent exposé, nous examinons d'abord brièvement les statistiques sur l'instruction et l'activité des autochtones au Canada, puis nous passons en revue quelques études empiriques récentes portant sur le marché du travail canadien, les gains et l'emploi des autochtones. Finalement, nous disséquons certaines des questions de principe qui intéressent la Commission royale dans son examen de la situation future de l'emploi chez les autochtones du Canada.

Nous faisons ressortir deux points :

- l'examen de la situation récente des autochtones et des non-autochtones sur le marché du travail au Canada révèle que l'écart salarial qui existe entre les deux groupes est en partie attribuable à des différences dans les caractéristiques personnelles des gens, notamment leur âge et l'instruction qu'ils ont reçue;
- l'instruction est rentable sur le plan économique; c'est pourquoi l'idée qu'un niveau d'instruction élevé puisse ouvrir aux autochtones des perspectives intéressantes sur le plan de l'emploi et de la rémunération mérite d'être approfondie.

* Les professeurs George et Kuhn font partie du Département d'économie de l'Université McMaster, à Hamilton (Ontario). M. George est également président du Conseil des universités de l'Ontario.

Études postsecondaires et chances d'emploi pour les autochtones : les faits

Ces dernières années, les dépenses publiques consacrées à l'instruction des autochtones ont monté considérablement, et le nombre d'autochtones inscrits dans des programmes d'enseignement postsecondaire a augmenté de façon spectaculaire, comme en font foi les chiffres présentés dans *Accroissement des dépenses consacrées aux peuples autochtones* (1993), publié par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ainsi que dans l'étude faite par Patrinos et Sekellariou (Tableau 1, p. 258). Depuis 1964, le nombre d'étudiants autochtones inscrits au niveau postsecondaire est passé de 60 à 21 300 en 1990-1991 et devrait atteindre 24 240 en 1992-1993, la proportion la plus forte de cette augmentation étant concentrée dans la dernière décennie. Parallèlement à cela, les dépenses pour l'enseignement postsecondaire, à peu près nulles auparavant, sont passées à plus de 200 millions de dollars.

La situation de l'emploi chez les autochtones du Canada est décourageante en comparaison de celle qu'on observe chez les non-autochtones. En général, les autochtones ont moins de chances que les autres Canadiens de trouver du travail, et les probabilités pour qu'ils connaissent un taux de chômage élevé et rejoignent les petits salariés sont aussi plus fortes chez eux. Quoi qu'il en soit, d'après les études effectuées à partir du recensement de 1986, il n'y a pas de doute que l'instruction est fort rentable pour les autochtones.

Selon les chiffres du MAINC, tirés du recensement de 1986, 6,2 % des Indiens inscrits avaient fait des études universitaires, comparativement à 18,5 % pour les non-Indiens; 1,3 % de ces Indiens avaient décroché un diplôme universitaire, comparativement à 9,6 % pour les non-Indiens (Armstrong, Kennedy et Oberle, 1990 : p. 12 et 41). Un des facteurs qui expliquent la présence d'un aussi petit nombre d'Indiens dans les universités est la proportion relativement faible de ceux qui arrivent à terminer leurs études secondaires. Et même lorsque les Indiens parviennent à l'université, ils semblent avoir, au mieux, moitié moins de chances que les non-Indiens d'obtenir un diplôme universitaire.

La corrélation entre le degré d'instruction et les divers indicateurs du bien-être économique est bien connue. Le tableau 1 résume certaines des données du MAINC sur l'emploi et les gains d'après le degré d'instruction. Plus on est scolarisé, plus le revenu et le taux d'activité et d'emploi sont élevés et plus le taux de chômage est bas. Armstrong, Kennedy et Oberle fournissent des chiffres pour ces différents indicateurs sous quatre rubriques correspondant chacune à un niveau d'études (sans diplôme du secondaire; études secondaires seulement; certificat non universitaire; grade universitaire) chez les Indiens et les non-Indiens. Le taux d'activité, par exemple, passe chez les Indiens de 37,9 % au niveau d'études le plus bas à 86,9 % au niveau d'études le plus élevé; chez les non-Indiens, il passe de 50,6 % à 87,1 %. On constate le même phénomène pour les taux d'emploi. Le taux de chômage des Indiens, qui atteint 38,9 % chez les moins instruits, tombe à 11,8 % chez les diplômés des universités. Le taux de chômage chez les non-Indiens diminue également avec l'augmentation du degré d'instruction, mais l'écart est moins marqué.

Tableau 1

Activité et revenu des autochtones, recensement de 1986

	Indiens inscrits	Non-Indiens	Rapport non-Indiens/Indiens
1. Sans diplôme du secondaire			
Taux d'activité	37,9	50,6	1,3
Taux d'emploi	23,1	43,9	1,9
Taux de chômage	38,9	13,3	0,3
Revenu médian	9 694 $	14 587 $	1,5
2. Études secondaires seulement			
Taux d'activité	63,5	72,2	1,1
Taux d'emploi	46,3	65,1	1,4
Taux de chômage	27,1	9,8	0,4
Revenu médian	10 836 $	16 834 $	1,6
Pourcentage au-dessus de 20 000 $	15,5	29,2	1,9
Pourcentage au-dessus de 40 000 $	1,8	5,0	2,8
3. Certificat non universitaire			
Taux d'activité	77,5	81,1	1,1
Taux d'emploi	58,5	74,2	1,3
Taux de chômage	24,5	8,5	0,3
Revenu médian	12 764 $	19 277 $	1,5
4. Détenteurs d'un grade universitaire			
Taux d'activité	86,9	87,1	1,0
Taux d'emploi	76,9	82,3	1,1
Taux de chômage	11,8	5,4	0,5
Revenu médian	21 275 $	30 016 $	1,4
Pourcentage au-dessus de 20 000 $	50,6	62,6	1,2
Pourcentage au-dessus de 40 000 $	12,6	29,5	2,3

Source : Armstrong, Robin, Jeff Kennedy et Peter R. Oberle, *Études universitaires et bien-être économique : succès et perspectives d'avenir des Indiens* (Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, octobre 1990).

Même phénomène aussi pour le revenu médian : les Indiens titulaires d'un diplôme universitaire ont un revenu médian de 21 275 $, les non-Indiens de 30 016 $; les Indiens qui n'ont qu'un diplôme d'études secondaires ont un revenu médian de 10 836 $, les non-Indiens de 16 834 $; chez ceux qui n'ont pas obtenu de diplôme d'études secondaires, ce revenu tombe à 9 694 $ pour les Indiens et à 14 587 $ pour les autres. Bref, il semble qu'on puisse déduire de tout cela que la participation à la

vie active s'accroît avec l'augmentation du degré d'instruction, tant chez les Indiens que chez les non-Indiens, et que l'écart entre les deux groupes à cet égard diminue en même temps qu'augmente la scolarité. L'instruction serait donc encore plus rentable pour les Indiens que pour les non-Indiens. Armstrong, Kennedy et Oberle expliquent certaines des différences observées dans le taux d'activité et les revenus par la difficulté d'acquérir de l'expérience sur le marché du travail pour les Indiens, en partie à cause des maigres possibilités d'emploi dans les réserves et les régions éloignées. Peters et Rosenberg (1992) examinent de nombreux facteurs économiques et non économiques susceptibles d'expliquer le faible taux d'activité des Indiens.

Étant donné les différences observées par Armstrong, Kennedy et Oberle dans la vie active des Indiens et des non-Indiens, il serait utile d'examiner quelques études portant sur les variables explicatives des gains et de l'emploi chez les autochtones et les non-autochtones. Les auteurs de ces études essaient de voir dans quelle mesure des caractéristiques personnelles ayant pour effet d'améliorer la productivité se répercutent sur les gains; ils s'intéressent, en outre, aux écarts de salaire que les différences dans les atouts personnels ne suffisent pas à expliquer et qui pourraient découler de la discrimination ou de facteurs culturels (p. ex. le fait d'habiter une région éloignée et d'avoir conservé certains éléments du mode de vie traditionnel). Notre but ici est d'essayer de savoir si une scolarisation plus généralisée des autochtones, particulièrement au niveau postsecondaire, pourrait supprimer certaines disparités salariales entre autochtones et non-autochtones. La question prend d'autant plus d'importance que le nombre d'autochtones vivant en dehors des réserves augmente et qu'il y a énormément de jeunes d'âge scolaire dans les collectivités autochtones.

Le marché du travail canadien et les chances d'emploi pour les autochtones : récentes recherches empiriques

Banerjee, Alam et De Civita (1991)

Les auteurs d'une étude inédite ayant pour fondement l'Enquête sur l'activité de 1986 mesurent les écarts de gains entre autochtones et non-autochtones et évaluent l'influence que peuvent avoir différents facteurs socio-économiques.

Les résultats de leur analyse de régression révèlent que, en moyenne, les autochtones gagnent environ 26 % de moins que les non-autochtones. Tant l'expérience que le degré d'instruction sont à cet égard des variables positives importantes qui permettent de déduire qu'une plus grande expérience et un niveau d'études supérieur se traduisent par des salaires plus élevés, étant donné que ceux-ci sont associés à des compétences et connaissances prisées sur le marché, et par conséquent à une plus grande productivité. Globalement, environ 58 % de l'écart salarial «s'explique» par des différences dans les atouts personnels (p. ex. expérience, instruction, syndicalisation). On ne trouve pas d'explication factuelle aux 42 % qui restent; on les impute donc à des facteurs comme «les obstacles à l'entrée sur le marché du travail, la culture, l'éloignement et la discrimination raciale».

Les auteurs scrutent ensuite les retombées de l'instruction. Ils constatent qu'une année d'études supplémentaire fait augmenter de 10 % les gains des autochtones et de 7,5 % ceux des non-autochtones. Si l'on suppose qu'autochtones et non-autochtones ont la même instruction, l'écart passe de 26 % à 17 %. Si l'on pose la même hypothèse pour le degré d'expérience, l'écart tombe de 26 % à 22 %. Enfin, dans le cas où autochtones et non-autochtones auraient à la fois la même instruction et la même expérience, l'écart se rétrécit et n'atteint plus que 12,5 %.

Bien que ces résultats préliminaires soient intéressants, l'étude présente quelques problèmes d'interprétation. La variable dépendante est tour à tour appelée «salaire», «gains» et «revenu», mais n'est jamais définie. L'Enquête sur l'activité donne les gains annuels totaux pour tous les emplois, et c'est probablement ce que les auteurs examinent. On ne peut cependant parler de salaire, puisque la notion de gains embrasse deux choses . le nombre d'heures de travail et le salaire horaire. L'«écart» dans les gains est-il un écart de «salaire», un écart dans le «nombre d'heures de travail», ou les deux? La solution consiste à faire les calculs en fonction du salaire horaire, ou encore de s'en tenir aux travailleurs à temps plein à l'année (comme font George et Kuhn; voir plus loin). De plus, l'Enquête sur l'activité est assez restreignante, en ce sens qu'elle ne fait pas la différence entre Indiens inscrits et Indiens non inscrits et ne s'applique pas non plus aux réserves indiennes.

Drost et Eryou (1991)

Les auteurs examinent l'incidence des études et de la formation sur le taux d'emploi des autochtones et des non-autochtones à partir de données sur la situation d'emploi, deux ans après l'obtention du diplôme, des jeunes qui sortent des écoles de métier ou des écoles professionnelles (Enquête nationale de 1984 auprès des diplômés de 1982) et d'un échantillon pris au hasard parmi l'ensemble de la population canadienne dans la tranche des 15 à 54 ans (recensement de 1986). Pour ce qui est de l'échantillon tiré de l'Enquête auprès des diplômés, le taux de chômage tant chez les autochtones que chez les non-autochtones est plus élevé que la moyenne nationale chez les Canadiens, autochtones et non autochtones, âgés de 15 à 54 ans, probablement parce que les personnes qui faisaient partie de l'échantillon de l'Enquête nationale avaient un niveau d'études relativement peu élevé. En mai-juin 1984, le taux de chômage chez les autochtones était de 6,7 % plus élevé que chez les non-autochtones (30 % comparativement à 23,3 %), mais l'écart rétrécit à mesure que le niveau d'instruction augmente, n'atteignant plus que 3,7 % chez les diplômés d'écoles professionnelles qui ont reçu une certaine formation universitaire ou obtenu un diplôme universitaire (22,2 % par rapport à 18,5 %). Ce résultat donne à penser que l'instruction est plus rentable pour les autochtones que pour les non-autochtones (voir plus loin George et Kuhn, 1993). Les auteurs donnent également les taux de chômage par domaine de spécialisation et s'interrogent sur les raisons de l'écart constaté entre les autochtones et les non-autochtones dans les industries fortement cycliques et saisonnières qui se caractérisent par une faible stabilité de l'emploi ainsi que sur les marchés du travail locaux qui ont une capacité d'absorption limitée.

Les résultats de l'analyse de régression donnent à penser que le chômage dépend davantage de la spécialisation que du niveau d'instruction et aussi que l'expérience de travail antérieure augmente les chances d'emploi au sortir de l'école, surtout dans le cas des autochtones. Autre constatation importante : les diplômés autochtones qui ont payé eux-mêmes leur formation sont moins susceptibles de connaître le chômage que ceux dont la formation a été payée par le gouvernement fédéral ou provincial, chose qui semble avoir des effets fortement néfastes sur les chances ultérieures d'emploi.

Voyons maintenant l'analyse que Drost et Eryou ont faite de l'échantillon tiré du recensement de 1986. On ne s'étonnera pas de constater que, tant chez les autochtones que chez les non-autochtones, le taux d'activité augmente et le taux de chômage baisse à mesure que s'élève le niveau d'instruction. Chez les deux groupes, ce sont les diplômés d'université qui ont les taux de chômage les plus bas (9,1 % et 6,3 % respectivement). L'écart des taux de chômage entre autochtones de sexe masculin et non-autochtones de sexe masculin était plus élevé que l'écart entre autochtones de sexe féminin et non-autochtones de sexe féminin, et ce pour tous les niveaux d'instruction sauf un. Mais, encore une fois, c'est chez les diplômés d'université que l'écart entre autochtones et non-autochtones était le moins marqué.

Les résultats de l'analyse de régression sont un argument de poids qui donne du crédit à la thèse selon laquelle des études ou une formation postsecondaires pour les femmes autochtones et un diplôme universitaire pour leurs congénères masculins sont un atout précieux dans la recherche d'un emploi, atout qui leur donne un avantage sur ceux qui n'ont obtenu qu'un diplôme d'études secondaires.

Drost et Eryou attirent notre attention sur l'importance d'étudier séparément les cas des hommes et des femmes : ils démontrent que le niveau d'instruction a sur le chômage des répercussions passablement différentes selon que les autochtones sont hommes ou femmes, surtout dans le cas d'une éducation postsecondaire. Les conclusions similaires auxquelles ils arrivent pour les hommes et les femmes non autochtones incitent à croire que les différences observées entre les sexes ne sont peut-être pas uniquement liées à des conditions du marché particulières aux autochtones. Pour finir, Drost et Eryou proposent, d'une part, qu'une étude soit faite sur les conséquences, du point de vue de l'action, des sources de revenu et de la provenance des fonds destinés à la formation pour la participation des autochtones à la vie active et leur réussite sur le marché du travail et, d'autre part, que soient examinés les effets qu'aurait l'adoption de mécanismes de prestation différents par les établissements.

Patrinos et Sekellariou (1992)

Cette étude récemment publiée porte sur les écarts de salaire entre Indiens et non-Indiens et a été réalisée à partir de l'Enquête sur l'activité de 1986, tout comme celle de Banerjee, d'Alam et de De Cevita. Là encore, les auteurs décomposent les écarts en facteurs «expliqués» et «inexpliqués», les facteurs «expliqués» étant des atouts qui augmentent la productivité et par conséquent la capacité de gagner, et les facteurs «inexpliqués» des facteurs non observés, discrimination comprise.

Patrinos et Sekellariou emploient une méthode normalisée pour décomposer l'écart salarial en facteurs «expliqués» et «inexpliqués». Les caractéristiques de l'échantillon pour les Indiens et les non-Indiens sont celles auxquelles on s'attendait. Les Indiens, en moyenne, gagnent moins que les non-Indiens et possèdent un moins grand nombre des atouts personnels qui sont censés influer sur le revenu d'emploi, moins d'années d'études et moins d'expérience notamment. Une proportion plus forte d'Indiens, par rapport aux non-Indiens, sont ouvriers et non syndiqués et une proportion plus faible exercent une profession ou sont gestionnaires.

Au chapitre des gains, les constatations sont très intéressantes. Les auteurs disent que l'instruction et l'expérience sont, en moyenne, plus rentables pour les non-Indiens que pour les Indiens. En conséquence, les non-Indiens ont un avantage certain sur le plan des gains. (Ce résultat est faussement rapporté dans l'étude de Patrinos et Sekellariou, p. 262.) Des différences dans les atouts personnels des individus expliquent environ 41 % de l'écart salarial entre Indiens et non-Indiens. Les 59 % qui restent sont «inexpliqués» et sont peut-être attribuables à des caractéristiques non observées (p. ex. capacité, santé, culture) et/ou à la discrimination.

Les conclusions des auteurs sont importantes en l'occurrence. Pour ce qui est des atouts personnels, une grande partie de l'écart salarial entre Indiens et non-Indiens peut être attribuée à la situation désavantageuse des Indiens sur le plan de l'instruction, de l'expérience et des connaissances professionnelles. Mais l'instruction et l'expérience ne peuvent garantir l'égalité des gains; les facteurs «inexpliqués» tiennent une grande place au Canada chez les travailleurs à plein temps de sexe masculin. Les auteurs citent les résultats d'une étude similaire effectuée aux États-Unis, selon laquelle 10 % seulement de l'écart salarial seraient attribuables à des causes «inexpliquées». En d'autres termes, aux États-Unis, une large part de l'écart qui existe entre les gains des Indiens et ceux des non-Indiens disparaîtrait si les Indiens avaient le même niveau d'instruction et le même degré d'expérience que les non-Indiens. On peut en déduire qu'aux États-Unis la «discrimination» compte pour très peu dans les disparités salariales. Au Canada, par contre, selon Patrinos et Sekellariou, près de 60 % de ces disparités ont des causes «inexpliquées» dans lesquelles la discrimination pourrait bien tenir une grande place. Ils attribuent à la qualité inférieure de l'instruction dans les écoles des réserves indiennes et à des différences de culture qui entraînent une participation en moins grand nombre au marché du travail – deux facteurs difficiles à modéliser – la large part des causes «inexpliquées». Même en ayant les mêmes atouts productifs que les non-Indiens, les Indiens, au Canada, sont moins bien payés.

La principale recommandation pratique formulée par les auteurs est qu'il faut absolument investir dans l'éducation et la formation des Indiens pour les doter d'avantages propices à l'amélioration de la productivité, parce qu'il ne fait pas de doute que de tels avantages amènent une augmentation des gains. Les auteurs recommandent aussi qu'on mette en oeuvre des mesures d'action positive afin de pourvoir les Indiens d'emplois hautement rémunérés et qualifiés, qui rentabiliseront davantage les efforts qu'ils auront faits pour obtenir les avantages nécessaires à l'amélioration de leur productivité.

Toutefois, l'étude est limitée par le fait qu'elle ne porte que sur les salaires bruts des travailleurs de sexe masculin employés à plein temps. De plus, l'Enquête sur l'activité s'intéresse uniquement aux Indiens inscrits et non inscrits qui habitent à l'extérieur des réserves et exclut donc les Indiens qui vivent dans des réserves aussi bien que les Inuit et les Métis. L'Enquête n'embrasse pas non plus les régions du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Dans leur étude (1993), George et Kuhn comblent toutes ces lacunes.

George et Kuhn (1993)

Comme Patrinos et Sekellariou (1992), nous employons une méthode normalisée pour décomposer l'écart salarial entre autochtones et non-autochtones en facteurs «expliqués» et «inexpliqués». Nous nous intéressons principalement, nous aussi, aux autochtones vivant à l'extérieur des réserves ainsi qu'à ceux qui vivent en dehors du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, parce qu'il existe des différences importantes dans la structure de rémunération des réserves et des territoires, mais aussi parce que nous pouvons légitimement douter de la représentativité des données s'appliquant aux réserves, puisque le recensement de 1986 n'embrasse pas toutes les réserves.

La comparaison s'arrête là cependant, car, pour notre part, nous avons utilisé la bande-échantillon à grande diffusion (BEGD) du recensement de 1986 produite par Statistique Canada, instrument qui offre un échantillonnage d'autochtones beaucoup plus grand que l'Enquête sur l'activité et l'Enquête nationale auprès des diplômés. (En se servant de l'Enquête sur l'activité, Patrinos et Sekellariou ont pu constituer un échantillon de 359 autochtones, alors que le nôtre en comprend 5 832, dont 1 535 sont des travailleurs à plein temps à l'année qui vivent en dehors des réserves au Canada, à l'extérieur des territoires.) Nous utilisons également dans notre étude deux définitions de l'autochtonie : la première, qui est plus large, comprend tous les répondants qui ont déclaré avoir des origines autochtones, *quelles qu'elles soient*, c'est-à-dire indiennes, métisses (donc des origines mixtes) ou inuit, pour autant qu'il s'agisse d'autochtones de l'Amérique du Nord, tandis que la seconde, plus *étroite*, comprend tous les répondants se déclarant d'origine autochtone *pure*.

Les résultats que nous avons obtenus pour les personnes qui travaillent à plein temps toute l'année et qui vivent en dehors des réserves et à l'extérieur du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest peuvent se résumer brièvement. Nous avons relevé un écart relativement minime (11 %) entre les salaires bruts des autochtones et ceux des Canadiens de race blanche, écart qui passe à 17,6 % lorsque l'échantillon ne comprend plus que des personnes d'origine autochtone pure; par comparaison, nous avons relevé un écart de près de 35 % entre les salaires bruts des hommes et des femmes de race blanche. Il est intéressant de constater que l'écart varie en fonction du sexe et du degré de pureté des origines autochtones déclaré : chez les femmes se déclarant d'origine autochtone en général, l'écart n'est que de 6,5 % tandis qu'il s'élève à 11,6 % pour les hommes; chez les personnes se déclarant d'origine autochtone pure, l'écart grimpe à 10,8 % pour les femmes et à 18,1 % pour les hommes.

Les différences dans les caractéristiques personnelles observables, comme l'instruction, la langue et la région, se voient au premier coup d'oeil. Les autochtones sont, en moyenne, plus jeunes, vivent surtout dans l'Ouest et sont peu nombreux à vivre dans les régions métropolitaines de recensement. Les autochtones sont moins instruits que les non-autochtones, mais les femmes autochtones sont beaucoup plus instruites que leurs congénères de sexe masculin. Chez les Blancs, 24 % des hommes et 23 % des femmes ont au moins une certaine formation universitaire, alors que chez les autochtones, la même observation vaut pour 7 % des hommes et, statistique tout à fait étonnante, 17 % des femmes. Chez les autochtones, le nombre d'années de formation non universitaire est également inférieur à celui des non-autochtones.

Nos analyses de régression au sujet des salaires nous ont conduits à certains des résultats qu'on trouve habituellement dans la documentation existante. Tant chez les Blancs que chez les autochtones, les salaires augmentent avec le nombre d'années d'instruction et de formation. L'instruction est beaucoup plus profitable pour les femmes blanches que pour leurs congénères de sexe masculin : bien que les femmes instruites continuent à gagner moins que les hommes ayant une formation équivalente, elles s'en tirent quand même beaucoup mieux comparativement aux hommes que les femmes moins instruites. La rentabilité de l'instruction pour les hommes autochtones est à peu près la même que pour les hommes blancs, mais, pour les femmes autochtones, l'instruction est extrêmement profitable, plus même que pour les femmes blanches comprises dans l'échantillon. Nous n'avons pas relevé de particularités régionales bien nettes dans les écarts salariaux entre Blancs et autochtones.

D'après nos calculs, les caractéristiques personnelles observables peuvent expliquer environ 50 % de l'écart salarial entre Blancs et autochtones pur sang et environ 20 à 40 % de l'écart entre Blancs et autochtones compris dans notre définition élargie. Selon nos estimations, si les autochtones de ce dernier groupe parvenaient à rejoindre les Blancs sur le plan des études et de la formation, l'écart salarial diminuerait d'environ 30 %, dans le cas des hommes, et de 40 % dans le cas des femmes. Le pourcentage plus élevé obtenu pour les femmes autochtones est attribuable à une rentabilité marginale de l'instruction plus grande chez les femmes autochtones que chez les hommes dans notre échantillon. Le reste de l'écart pourrait également être attribuable à des différences dans les atouts personnels observées par les employeurs, mais non mesurées dans le recensement; toutefois, étant donné le nombre des cas documentés de discrimination sur le marché du travail signalés par des organismes comme la Commission canadienne des droits de la personne, il y a de grosses chances pour que la discrimination puisse aussi expliquer dans une certaine mesure une partie des disparités. Dans ce cas, notre analyse incite à croire que cette discrimination est plus forte à l'égard des autochtones de sexe masculin qu'à l'égard des femmes.

Notre étude porte également sur les autochtones qui habitent dans des réserves ou qui vivent au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Les autochtones des réserves gagnent considérablement moins que les autochtones vivant à l'extérieur. Les hommes autochtones pur sang gagnent 14 % de moins dans les réserves qu'en dehors, tandis que le pourcentage s'établit à 9 % dans le cas des femmes. Cette faiblesse

des salaires dans les réserves pourrait avoir pour causes un certain nombre de facteurs; il pourrait, par exemple, s'agir de différences dans les qualifications observées et/ou non observées chez les autochtones des réserves, de différences dans la structure de rémunération des réserves et celle de l'extérieur ou de différences de salaire attribuables soit aux écarts prévus pour compenser les avantages fiscaux dont bénéficient ceux qui vivent ou qui travaillent dans des réserves soit à une demande locale moins forte de main-d'oeuvre. Selon nos estimations, l'instruction, contrairement à ce qui se produit pour les autochtones vivant en dehors des réserves, ne rapporte ni aux hommes ni aux femmes dans les réserves. Voilà qui concorde avec les différences observées dans la structure de rémunération et les chances d'emploi à l'intérieur des réserves et en dehors; il existe, en effet, assez peu de possibilités d'emploi rémunéré à temps plein à l'année sur les marchés du travail plutôt restreints qui caractérisent la plupart des réserves et leur voisinage, surtout dans les régions éloignées. En outre, les autochtones qui vivent à l'intérieur des réserves ont la possibilité d'augmenter leur revenu grâce à des activités traditionnelles, facteur qui modifie le revenu réel, mais dont il n'est habituellement pas tenu compte dans le calcul des différences de salaire.

L'écart salarial entre autochtones et Blancs est beaucoup plus marqué au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest qu'ailleurs au Canada. Pour les autochtones compris dans la définition élargie du mot «autochtonie», l'écart, qui est de 11,6 % dans le reste du Canada, passe à 16,1 % dans les territoires; dans le cas des femmes, il passe de 6,5 % à 29,2 %. Cela ne signifie pas que les salaires sont moins élevés pour les autochtones du Nord que pour ceux du Sud, mais simplement que les Blancs touchent des majorations plus fortes que les autochtones pour travailler dans le Nord. D'après les données brutes que nous possédons, l'indemnité de service en région nordique est d'environ 5 % pour les autochtones des deux sexes, d'environ 11 % pour les hommes blancs et de 39 % (ahurissant, n'est-ce pas?) pour les femmes blanches, écart qui subsiste même après qu'on a tenu compte de toutes les caractéristiques personnelles observables. La chose peut être attribuable à des différences dans le coût réel de la vie pour les autochtones et les Blancs dans le Nord, mais aussi à l'indéniable possibilité pour les autochtones de tirer un revenu complémentaire de leurs activités économiques non comptabilisées (p. ex. chasse au gibier ordinaire ou à plume, piégeage, pêche, cueillette).

Nous sommes un peu plus optimistes que Patrinos et Sekellariou (1992) quant à la situation économique des autochtones sur le marché du travail canadien. On ne peut certes nier qu'il existe un sérieux problème de chômage chez les autochtones, à cause en partie d'obstacles à l'entrée sur le marché du travail, et notamment de la pénurie de possibilités d'emploi à l'intérieur et aux abords des réserves, et de la discrimination dans le système d'éducation et le marché de l'emploi. Par contre, une fois ces obstacles vaincus et dès que les autochtones travaillent à plein temps toute l'année, les écarts salariaux tombent à un niveau très bas et la rentabilité des études atteint des sommets comparativement à d'autres minorités qui se trouvent dans la même situation et auxquelles beaucoup d'études ont été consacrées (p. ex. les femmes et les Noirs américains). Il y a donc tout lieu de croire que l'intégration entière et véritable des Canadiens autochtones, et des femmes en particulier, aux

marchés du travail principaux n'est peut-être pas un objectif impossible à atteindre. La question de savoir si cette intégration est souhaitée par la plupart des Canadiens autochtones est une tout autre affaire.

Nous avons limité notre analyse aux travailleurs à plein temps à l'année en raison de la façon dont la question sur les gains est formulée dans le questionnaire du recensement. On ne peut obtenir de chiffres fiables sur les salaires que pour les travailleurs à temps plein à l'année, aussi avons-nous limité notre échantillon aux personnes qui travaillent au moins 48 semaines et qui déclarent être employées à plein temps. Voilà qui exclut de notre étude les travailleurs qui ont choisi de travailler à temps partiel une partie de l'année ou de prendre un emploi saisonnier, donc beaucoup d'autochtones. Dans bien des régions isolées, par exemple, les autochtones peuvent préférer le travail à temps partiel ou saisonnier afin d'avoir du temps à consacrer à des activités traditionnelles. Certains autochtones peuvent aussi préférer avoir des emplois moins bien rémunérés mais qui leur laissent le loisir de tirer un revenu, non mesuré, d'activités traditionnelles; or c'est une possibilité que nous n'avons pas prévue dans notre plan d'étude. Il est peut-être malheureux que nous ayons négligé l'activité à temps partiel rémunérée. Encore une fois, nous n'avons pas examiné les écarts salariaux par groupe professionnel. Bien des autochtones figurant dans l'échantillon du recensement et qui sont employés à plein temps toute l'année pourraient bien avoir un emploi dans la bureaucratie ou dans la sphère de l'éducation; si c'est effectivement le cas, notre méthode agrégative pourrait avoir faussé la comparaison des gains avec ceux des non-autochtones en dissimulant la représentation disproportionnée des autochtones dans ces secteurs et en masquant certains écarts plus grands à l'intérieur d'autres groupes professionnels.

Finalement, nous estimons qu'il est urgent qu'une étude de suivi analogue à celle que nous avons réalisée pour le recensement de 1986 soit aussi faite pour le recensement de 1991, et notamment pour l'Enquête spéciale portant sur les autochtones. Les Canadiens doivent savoir si oui ou non leurs compatriotes autochtones intégrés au marché du travail canadien sont traités équitablement.

Le marché du travail canadien et les chances d'emploi pour les autochtones : quelques questions d'orientation

Dans la présente partie, nous commentons certaines des grandes questions d'orientation se rapportant à l'emploi des autochtones sur le marché du travail canadien. Nous prenons comme point de départ un certain nombre des questions posées par les organisateurs de la table ronde.

> Quels sont les secteurs de la main-d'oeuvre autochtone qui sont particulièrement vulnérables aux pertes d'emploi par suite des tendances du marché du travail, de l'automatisation, de la concurrence, etc.? Que faire pour aider ces groupes à mieux s'adapter à l'évolution du marché canadien?

Si on parle ici uniquement de chômage, il est évident que le taux de chômage chez les autochtones au Canada est beaucoup plus élevé que chez les non-autochtones. Le taux de chômage est un peu plus élevé chez les hommes autochtones que chez leurs congénères de sexe opposé, beaucoup plus élevé à l'intérieur des réserves qu'à l'extérieur, et il diminue généralement avec l'âge. Non seulement le taux de chômage moyen chez les autochtones est élevé, mais il y a, à l'intérieur de la population autochtone, des degrés très différents de vulnérabilité au chômage.

Toutefois, si l'on veut parler des pertes d'emploi permanentes attribuables à la situation économique difficile d'une industrie ou d'une usine en particulier, alors il n'existe à notre connaissance aucune étude sur la vulnérabilité particulière des autochtones. Il existe cependant des travaux sur le licenciement *à proprement parler*, desquels nous pouvons probablement déduire certaines choses au sujet des autochtones. Farber (1993), dans une des quelques études faites sur le sujet, constate que, contrairement au chômage en général, le licenciement diminue avec l'âge et le niveau d'instruction. Étant donné que la population autochtone est plus jeune et moins instruite que la population canadienne en général, les autochtones sont particulièrement vulnérables au licenciement qui découle d'une restructuration industrielle, à condition évidemment qu'ils aient d'abord un emploi. Il faut dire cependant que, pour des gens qui sont déjà en chômage, un licenciement attribuable à une restructuration ne signifie pas grand-chose : les chômeurs n'ayant jamais fait partie de l'«ancien» système (emplois de col bleu bien rémunérés dans un milieu syndiqué pour les travailleurs de sexe masculin non qualifiés ou spécialisés), son effondrement, quoique assez pénible pour certains, n'affecte pas vraiment les chômeurs.

Pour ce qui est des coûts du licenciement, il est bien connu que ce sont les travailleurs les moins instruits qui sont le plus durement frappés et que ce sont eux qui chôment le plus longtemps et qui subissent les plus grandes pertes de salaire. Là encore, ce sont les autochtones les plus vulnérables. Par contre, un licenciement *coûte moins cher* aux jeunes travailleurs, parce que ce sont les travailleurs qui ont le plus d'ancienneté qui se trouvent à perdre le plus d'argent. Le fait d'être plus jeunes, en moyenne, aide les autochtones sous ce rapport.

> Quelle a été l'expérience professionnelle, au cours des 20 dernières années, des nombreux autochtones possédant un diplôme d'études postsecondaires? L'investissement en valait-il la peine et continuera-t-il de rapporter dans l'avenir? Les hommes et les femmes autochtones ont-ils connu une expérience similaire? La main-d'oeuvre autochtone a-t-elle la formation voulue pour remplir son rôle dans une économie canadienne de plus en plus tributaire des techniques de pointe et du traitement de l'information?

Nous avons examiné les taux d'emploi des autochtones qui ont fait des études postsecondaires : les effets bénéfiques sont là, à n'en pas douter. Nombre d'études attestent des avantages immenses que procure un tel investissement. Notre étude à nous (George et Kuhn, 1993) montre que les autochtones les plus instruits qui ont un emploi en tirent un avantage très substantiel sur le plan des gains, surtout s'ils vivent à l'extérieur des réserves et, en particulier, s'ils sont de sexe féminin.

Tous les indicateurs du marché du travail montrent que l'instruction a beaucoup plus d'importance aujourd'hui qu'il y a dix ans. Dans une récente étude (1993) réalisée pour Statistique Canada sur la répartition démographique du chômage au Canada de 1977 à 1992, Kuhn, Lemaitre et Picot montrent que c'est le groupe des hommes de 25 à 44 ans ayant fait seulement des études primaires (c.-à-d. les cols bleus traditionnels, non qualifiés et d'âge moyen) qui a connu la plus forte augmentation de son taux de chômage; ce dernier est, en effet, passé de 8,9 % en 1977 à 21,8 % en 1992. (Par contre, chez les femmes de 15 à 24 ans ayant une certaine formation postsecondaire, le taux de chômage est passé de 11,4 % à 10,5 % au cours de la même période.) Toute mesure susceptible d'aider les autochtones à sortir de ce groupe extrêmement vulnérable aura certainement de bonnes conséquences; or les études et la formation sont certainement le principal moyen d'y parvenir.

Les programmes gouvernementaux qui visent à inciter les autochtones à poursuivre des études postsecondaires, par exemple le Programme d'aide à l'éducation postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la stratégie d'éducation des autochtones du gouvernement de l'Ontario, sont en principe un pas dans la bonne direction. Mais les résultats du Programme d'aide à l'éducation postsecondaire sont quelque peu mitigés jusqu'ici : le nombre des autochtones qui font des études postsecondaires a sensiblement augmenté, mais les taux de réussite et d'achèvement n'ont pas suivi, ce qui suscite des interrogations quant à la conception des programmes d'enseignement (voir Armstrong, Kennedy et Oberle [1990], p. 37-39, ainsi que Drost et Eryou [1991], p. 11-15). En outre, on ne verra pas d'augmentation du nombre des autochtones qui font des études postsecondaires si le nombre des élèves et des diplômés du secondaire reste bas, car c'est le diplôme d'études secondaires qui ouvre la porte aux études postsecondaires.

> Quelle est l'importance et la nature des problèmes auxquels les femmes autochtones doivent faire face sur le marché du travail canadien et que doit-on faire pour y remédier? La question est la même en ce qui concerne les jeunes autochtones.

Le fait d'être chef de famille monoparentale pose des problèmes particuliers aux femmes. D'après nos recherches, les femmes autochtones sont moins souvent mariées que les femmes blanches et ont plus de chances d'être veuves, divorcées ou séparées et d'avoir aussi plus d'enfants. Nous avons effectivement constaté que les études sont très rentables pour les femmes autochtones et que l'instruction demeure le meilleur moyen de contrer les effets néfastes d'une rupture sur leur indépendance économique. De même, les jeunes autochtones, qui connaissent un taux de chômage extrêmement élevé par rapport aux non-autochtones, ont tout intérêt à avoir une meilleure instruction et une meilleure formation.

On relève, là encore, des différences importantes entre les autochtones qui vivent dans les réserves et ceux qui vivent en dehors. D'après nos constatations, l'instruction est plus profitable aux autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves qu'aux autres. Ceux des réserves ont un niveau d'instruction moins élevé, mais il reste toutefois la possibilité que le revenu en nature tiré d'activités traditionnelles à

l'intérieur de la réserve puisse fausser la comparaison entre les gains des autochtones qui habitent dans des réserves et ceux des autochtones qui vivent à l'extérieur.

Il convient également de voir dans quelle mesure les principales conditions du marché du travail dont nous avons parlé ici sont particulières aux autochtones et dans quelle mesure aussi ces conditions sont fonction du sexe et non pas du fait d'être autochtone ou non-autochtone. Nous avons présenté certains faits qui prouvent, par exemple, que les hommes autochtones ont plus de difficulté que leurs congénères de sexe opposé à trouver des emplois qui correspondent à la formation qu'ils ont reçue et à leurs compétences. De plus, nous soupçonnons que le problème est aggravé par le cadre réglementaire de la *Loi sur les Indiens* et par le fait que, dans certaines provinces, les autochtones instruits et qualifiés sont encouragés à se tourner vers des activités rémunératrices plutôt que directement productives. De fait, la déconcentration et l'autodétermination auront pour effet d'accroître le nombre d'emplois au niveau local pour ceux qui veulent s'assurer un revenu, mais elles permettront en même temps à la collectivité d'exercer une plus grande influence sur les décisions qui concernent la répartition des ressources. À notre avis, la déconcentration est nécessaire, mais elle ne suffira pas à augmenter le bien-être des collectivités autochtones : il faudra aussi, pour améliorer les perspectives économiques de ces collectivités, lever une partie des entraves réglementaires qui empêchent les investissements et la participation à des activités directement productives.

Conclusion

D'après tous les critères habituels, la population autochtone du Canada est défavorisée sur le plan économique. Elle compte, en effet, une forte proportion de personnes à charge, et le fait qu'elle soit largement disséminée sur le territoire – en particulier pour ce qui concerne les Indiens inscrits, qui vivent essentiellement dans les campagnes, et de nombreuses réserves qui sont situées dans des régions éloignées – pose de sérieuses difficultés d'accès à l'emploi, au capital, aux marchés de consommation ainsi qu'à tout l'éventail des services sociaux offerts par les gouvernements.

Les données sur la population active sont particulièrement révélatrices. Un fort pourcentage d'Indiens inscrits en âge de travailler et qui vivent tant dans les réserves qu'en dehors ont quitté les rangs de la population active. Les Indiens ont un taux d'activité très faible comparativement aux non-Indiens, et c'est particulièrement vrai pour les Indiens des réserves. De même, les taux de chômage chez les premières nations et les autres autochtones sont élevés par rapport à ceux qui sont observés chez les non-autochtones; encore une fois, c'est chez les Indiens des réserves que le chômage sévit le plus. Le taux d'emploi (le pourcentage des personnes qui occupent un emploi par rapport au nombre de personnes en âge de travailler) est d'environ 33 % pour les Indiens des réserves, d'environ 50 % pour les Indiens qui vivent ailleurs et d'environ 66 % pour les non-autochtones. Le taux d'emploi des jeunes Indiens est faible partout. Si le taux d'emploi est faible dans les régions éloignées (p. ex. dans les réserves du Nord), c'est en partie parce qu'il existe sur place peu de possibilités d'emploi, et en partie parce qu'il n'est pas tenu compte des activités

économiques traditionnelles non rémunérées dans les calculs du recensement. Quoi qu'il en soit, deux conclusions s'imposent : la première est que les autochtones, y compris les Indiens inscrits, prennent les emplois disponibles et ont des taux d'emploi respectables lorsqu'il existe effectivement des possibilités d'emploi, bien que ces taux soient un peu inférieurs, semble-t-il, à ceux qu'obtiennent les autres Canadiens; la deuxième conclusion est que, dans les réserves, les niveaux d'emploi sont extrêmement faibles, une large part des emplois sont peu stables et mal rémunérés et les Indiens comptent beaucoup sur le travail à temps partiel et le travail saisonnier, bien que ce soit dans certains cas par choix.

Étant donné qu'ils ont moins accès au marché du travail, les autochtones sont exagérément nombreux parmi le groupe des personnes à faible revenu et de celles qui dépendent des paiements de transfert. Les constatations en ce qui concerne le niveau d'instruction sont pour ainsi dire les mêmes que pour la population active et le revenu personnel, éléments qui sont tous étroitement liés. Les autochtones, et tout particulièrement les Indiens inscrits, ont de bonnes chances d'avoir un niveau d'instruction plus faible que les non-autochtones.

La situation demeure navrante, mais elle s'améliore nettement, comme en témoignent certaines des constatations dont nous avons fait état plus haut. En vérité, les résultats de récentes études empiriques concordent avec ce que nous suggère le «gros bon sens» au sujet de la situation des autochtones et des non-autochtones en matière d'emploi et de revenu et avec nos convictions concernant la rentabilité de l'instruction sur le plan du revenu et de l'emploi. C'est pourquoi il serait souhaitable, d'après nous, que les commissaires reconnaissent l'importance d'accroître la participation des autochtones aux programmes d'études et de formation. Pour que les efforts investis dans l'éducation et la formation aient les meilleures chances de réussir, il importe d'accorder une attention particulière à ces excellents instruments de mesure et d'attestation du rendement scolaire que sont les diplômes d'études secondaires et universitaires. Ensuite, de meilleures études et une formation plus poussée aideront les autochtones (comme d'ailleurs les non-autochtones en cette matière) à faire face plus facilement aux licenciements dans les secteurs en décroissance de l'économie canadienne et à tirer avantage des possibilités d'emploi plus nombreuses dans les secteurs en pleine croissance, en particulier dans les industries et les services infoculturels.

Toutefois, les résultats de ces études empiriques contredisent aussi l'hypothèse implicite selon laquelle l'intégration d'un plus grand nombre d'autochtones au marché du travail entraînerait automatiquement la parité des salaires et des emplois. Si l'on en juge par les résultats que nous avons obtenus (George et Kuhn, 1993), même en limitant notre analyse aux autochtones qui vivent en dehors des réserves et qui travaillent à plein temps toute l'année, nous constatons, après avoir tenu compte des variations dans les avantages personnels, qu'une large partie de l'écart demeure toujours inexpliquée. Il se peut qu'effectivement l'instruction finisse par amener la parité des emplois, mais même après qu'ils auront fait le tour des bienfaits d'une participation accrue des autochtones aux programmes d'éducation et de formation, les commissaires devront examiner de près la nécessité de mettre en oeuvre des politiques

d'équité et d'action positive pour éliminer les disparités salariales encore existantes imputables à la discrimination.

Bibliographie

Armstrong, Robin, Jeff Kennedy et Peter R. Oberle. *Études universitaires et bien-être économique : succès et perspectives d'avenir des Indiens*, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, octobre 1990.

Banerjee, A.K. Paul, Jahangir Alam et Paul De Civita. *Wage Gap Between Aboriginals and Non-Aboriginals in Canada: An Empirical Analysis*, exposé présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne d'économique, Kingston, du 2 au 4 juin 1991.

Drost, Helmar et Tim Eryou. *Education/Training and Labour Force Status: A Cross-Section Study of Canadian Natives*, exposé présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne d'économique, Kingston, du 2 au 4 juin 1991.

Farber, Henry S. *The Incidence and Costs of Job Loss: 1982-1991*, Princeton University Industrial Relations Section, Working Paper No. 309, janvier 1993.

George, Peter et Peter Kuhn. *The Size and Structure of Native-White Wage Differentials in Canada*, revised version of McMaster University Department of Economics Working Paper No. 92-12, février 1993.

Kuhn, Peter, G. Lemaitre et G. Picot. *Employment, Unemployment, Hirings and Layoffs during the 1981-82 and 1990-92 Recessions*, exposé présenté à la Conférence Statistique Canada/CERF sur la comparaison des marchés du travail durant les deux dernières récessions, 5 mars 1993.

Patrinos, Harry A. et Chris N. Sekellariou. «North American Indians in the Canadian Labour Market: A Decomposition of Wage Differentials», *Economics of Education Review*, 11 (1992), p. 257-266.

Peters, Evelyn et Mark W. Rosenberg. *Indian Attachment to the Labour Force*, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, août 1992.

Les autochtones et l'équité en emploi

*Renée Dupuis**

Le présent document de travail, préparé à la demande de la Commission royale sur les peuples autochtones, constitue le produit d'une réflexion qui découle de mon expérience d'une vingtaine d'années avec divers groupes autochtones. Il tente de répondre à des questions formulées par la Commission royale au sujet de l'équité en emploi pour les autochtones et des adaptations nécessaires pour l'emploi des autochtones hors de leurs communautés. Il s'agit de questions complexes auxquelles il nous semble malheureusement difficile d'apporter des réponses simples. Nous tenterons ici d'apporter un éclairage qui permettra d'en mieux comprendre les enjeux.

Depuis les années 70, divers groupes représentant notamment les femmes et plusieurs communautés minoritaires ont réclamé des mesures gouvernementales pour améliorer leur situation sur le marché du travail au Canada. L'adoption d'une *Charte canadienne des droits et libertés*, dans la Constitution canadienne, en 1982, n'est certainement pas étrangère aux pressions accrues de ces groupes qui s'estiment défavorisés, pour obtenir une meilleure place au sein de la société canadienne. Selon eux, un des moyens d'y arriver est de s'assurer que le marché de l'emploi reflète la composition de la société.

---

* Membre de la Commission canadienne des droits de la personne, Renée Dupuis enseigne le droit à l'École nationale d'administration publique. Elle agit à titre d'avocat-conseil auprès du ministère de la Justice du Québec après avoir été conseiller juridique auprès de plusieurs groupes autochtones depuis 1972. Elle a publié *La Question indienne au Canada* aux Éditions du Boréal (Montréal) en 1991.

La *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit d'ailleurs, à l'article 15, que le droit à l'égalité de tous devant la loi est contrebalancé par la possibilité d'adopter des programmes dits de promotion sociale «destinés à améliorer la situation d'*individus* ou de *groupes* défavorisés» pour des motifs discriminatoires, comme le sexe, la race, l'origine ethnique ou une déficience.

La Cour suprême du Canada a reconnu la validité de ces programmes en 1987, lorsqu'elle a maintenu un jugement d'un tribunal fédéral des droits de la personne qui imposait à un employeur, le Canadien National, l'obligation de procéder à l'embauche de femmes pour occuper des postes traditionnellement réservés aux hommes, et ce, jusqu'à l'atteinte d'un pourcentage donné.

L'objectif des législations et programmes d'équité en emploi adoptés par les divers paliers de gouvernement est de réaliser l'égalité en milieu de travail de telle sorte que nul ne se voit privé de possibilités qui ne sont pas reliées à la compétence et pour y arriver, de corriger les désavantages subis par divers groupes désignés. Ces groupes cibles sont en général, les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les minorités visibles ou communautés culturelles.

Cet objectif qui vise à garantir une participation et une représentation équitable des différentes composantes de la société comporte deux volets :

- un *volet individuel*, à savoir, assurer également à toute personne compétente la possibilité d'obtenir un emploi, une promotion et de conserver cet emploi. On vise à ce qu'une personne ne soit pas pénalisée en matière d'emploi, pour des raisons discriminatoires et étrangères à sa compétence comme sa race, son sexe, son origine ethnique, etc.
- un *volet collectif*, à savoir, d'une part, l'identification et l'élimination des conditions discriminatoires à l'endroit des groupes désignés et d'autre part, l'adoption de mesures d'adaptation spéciales qui favoriseront la participation des membres des groupes désignés. On ne peut donc pas se contenter de ne pas agir de façon discriminatoire, on doit prendre des initiatives pour atteindre, sur le marché du travail, une représentation adéquate des groupes désignés en proportion de leur représentation dans la société.

Quelle est l'efficacité des programmes fédéraux et provinciaux d'équité en emploi et d'action positive à l'égard des autochtones?

En tant que commissaire à la Commission canadienne des droits de la personne depuis 1989, j'ai suivi plus particulièrement l'évolution de la situation au niveau fédéral.

Adoptée en 1986, la *Loi concernant l'équité en matière d'emploi*, régit environ 365 employeurs du secteur privé assujettis à la compétence fédérale qui ont plus de 100 employés. En 1990, on comptait plus de 632 820 employés dans ce secteur.

Quant aux ministères et organismes fédéraux, ils sont assujettis à une politique du Conseil du Trésor adoptée en 1983. En 1990, les effectifs des 44 ministères et organismes fédéraux comptaient plus de 218 328 employés.

Le gouvernement fédéral a également adopté un programme de contrats fédéraux par lequel les employeurs de plus de 100 employés qui contractent avec lui pour une somme de plus de 200 000 $ doivent s'engager à adopter des mesures propres à assurer l'équité en emploi. Le non-respect de cet engagement peut rendre un employeur passible de sanctions, qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction de soumissionner à l'avenir.

L'analyse des rapports annuels produits par les ministères ou organismes publics de même que par les employeurs du secteur privé démontrent d'une manière générale que les autochtones sont sous-représentés dans l'ensemble du marché de l'emploi au Canada, et ce, à tous les points de vue.

- Les autochtones représentent globalement un pourcentage inférieur à 2,1 % qui correspond au taux de leur représentation au sein de la main d'oeuvre canadienne selon les données du recensement de 1986. Il ne faut pas oublier de considérer le fait que plusieurs communautés autochtones ne participent pas au recensement. Les données recueillies à l'occasion du recensement doivent donc être analysées avec un minimum de circonspection.
  Dans le secteur privé, la représentation des autochtones est passée de 0,7 % à 1 % de 1987 à 1991. Durant la même période, elle est passée de 1,8 % à 2 % dans le secteur public. Il est intéressant de noter que le quart des autochtones travaillant dans le secteur public sont des employés du ministère des Affaires indiennes et du Nord (19,4 %) et de Santé et Bien-être social Canada (4,8 %) qui sont directement responsables de fournir des services aux autochtones. Ainsi, en excluant le ministère des Affaires indiennes, la représentation globale des autochtones dans le secteur public tombe à 1,7 %.
- Les autochtones sont également sous-représentés dans toutes les provinces et dans toutes les régions métropolitaines de recensement (Calgary, Edmonton, Halifax, Montréal, Regina, Toronto, Vancouver et Winnipeg).
- Quoiqu'elle ait augmenté de 1987 à 1991, la représentation des autochtones est inférieure à leur taux de disponibilité dans tous les secteurs industriels : bancaire (de 0,7 % à 0,8 %), communications (de 0,6 % à 0,8 %), transport (de 0,7 % à 1,1 %) et «autres» (de 1 % à 1,7 %).
- Les autochtones sont sous-représentés dans toutes les catégories de salariés (à temps plein ou à temps partiel).
- Les autochtones sont sous-représentés dans toutes les catégories professionnelles et ce, de façon plus marquée à tous les échelons de cadres et dans les professions libérales. Quoique leur représentation ait augmenté dans plusieurs catégories professionnelles du secteur public de 1987 à 1991, elle a baissé dans la catégorie professionnelle et scientifique, passant de 2 % à 1,3 %. Dans le secteur privé, ils sont sous-représentés dans les 12 catégories professionnelles en 1991 et se retrouvent en grande majorité (66 %) dans les catégories d'emplois de bureau et de travail manuel.

- Les autochtones se retrouvent plutôt dans les échelons inférieurs des échelles de rémunération de la plupart des catégories professionnelles. Les femmes autochtones sont doublement désavantagées. Alors que le salaire moyen d'un travailleur canadien employé à temps plein dans le secteur privé est de 38 198 $ (hommes : 42 715 $ et femmes : 31 538 $) en 1991, le salaire moyen des autochtones est de 33 101 $, soit 36 817 $ pour les hommes autochtones et 27 602 $ pour les femmes.

  Dans le secteur public, le salaire moyen est de 40 453 $ (hommes : 44 734 $ et femmes : 34 697 $) alors que le salaire moyen des autochtones est de 36 227 $ (hommes : 40 086 $ et femmes : 33 848 $). L'écart entre le salaire moyen des femmes autochtones par rapport au salaire moyen de femmes en général est ici moins grand que celui qui existe dans le secteur privé.

- Le maintien en emploi constitue un problème particulier aux autochtones. En effet, les statistiques indiquent que le pourcentage de cessations d'emploi d'autochtones est globalement plus élevé qu'il l'est pour l'ensemble des travailleurs, et ce, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

  De plus, les autochtones démissionnent en proportion plus grande que l'ensemble des travailleurs. En 1991, par exemple, 50 % des cessations d'emploi chez les autochtones étaient le fait d'une démission alors que le pourcentage est de 34 % pour l'ensemble des fonctionnaires qui ont cessé d'être des salariés du gouvernement.

  Par ailleurs, les statistiques semblent indiquer qu'un pourcentage inférieur d'autochtones demeure au sein de la fonction publique jusqu'à la retraite. En 1991, par exemple, 7,6 % des employés autochtones ont mis fin à leur emploi parce qu'ils ont pris leur retraite en comparaison de 25,6 % pour l'ensemble des fonctionnaires dont l'emploi a pris fin. De plus, dans le secteur privé le pourcentage de cessations d'emploi pour les autochtones est égal ou supérieur au pourcentage d'embauche et il va en augmentant depuis 1987 (de 0,5 % à 1,2 % en 1991). Il en résulte donc un déficit net en ce qui a trait à leur représentation dans ce secteur.

L'examen de ces statistiques nous amène à faire un certain nombre de constats au regard de l'objectif que l'on s'est fixé d'assurer une représentation équitable des autochtones sur le marché du travail.

Pour ce qui est du volet individuel, le taux de recrutement d'autochtones dans le secteur privé est demeuré inférieur à leur taux de représentation sur le marché, malgré une légère augmentation. Des efforts ont été faits pour recruter des autochtones, mais ils n'ont pas donné des résultats que l'on pourrait qualifier de satisfaisants. Dans le secteur public, même si les taux de recrutement ont excédé le taux de disponibilité des autochtones, les résultats nets de leur représentation demeure en deçà de leur taux de disponibilité.

Pour ce qui est du volet collectif, force est de constater que malgré les efforts consentis, la représentation globale des autochtones demeure en dessous de leur taux de disponibilité.

Dans son rapport annuel déposé en mars dernier, la Commission canadienne des droits de la personne souligne «les maigres résultats atteints après cinq ans d'efforts» dans le domaine de l'équité en emploi, notamment dans le cas des autochtones.

Qu'est ce qui devrait être fait pour augmenter l'efficacité de ces programmes?

Un comité spécial de la Chambre des communes a procédé, en 1991, à l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et de son application depuis son adoption en 1986. Plusieurs organismes ont témoigné de leur expérience devant le comité.

Force est de constater qu'aucun consensus n'existe encore aujourd'hui sur la nécessité de renforcer le caractère obligatoire de ce genre de législation : que ce soit l'obligation actuelle pour les employeurs de faire rapport de leurs activités dans ce domaine, l'obligation éventuelle pour les employeurs de divulguer leurs plans pour favoriser l'équité en emploi, l'obligation éventuelle pour les employeurs d'adopter des méthodes uniformes de collecte des données et d'analyse de leurs systèmes d'emploi ou encore la mise en place d'un organisme autonome de surveillance de l'application de la loi. Autrement dit, les tenants du renforcement des obligations légales s'opposent aux tenants de l'allégement de ces obligations, les deux au nom de l'amélioration de l'efficacité de ces programmes. Quelle que soit l'issue de ce débat social, un certain nombre de remarques peuvent être faites.

On constate encore beaucoup de réticence à réaliser l'équité en emploi. Ces réticences sont de divers ordres :

- des préjugés qui refusent de voir la discrimination qui a prévalu et qui prévaut toujours à l'encontre des membres des groupes désignés et qui, par conséquent, tendent à faire croire que l'équité en emploi ne tient pas compte de la compétence des personnes, mais plutôt de leur appartenance à un groupe «privilégié»;
- l'absence d'engagement de la direction des organisations;
- le refus des personnes de s'identifier comme membres d'un groupe désigné de peur que cela compromette leurs possibilités d'avancement au sein de leur organisation;
- la résistance des associations syndicales;
- la résistance au changement, autant au niveau des structures qu'à celui des attitudes.

Il nous apparaît qu'un facteur décisif pour l'amélioration de l'efficacité des programmes d'équité en emploi réside dans l'engagement clair et formel de la direction des organismes. Cet engagement est déterminant pour permettre que s'amorce un véritable travail au sein de l'organisme. Autant la documentation sur le sujet que les expériences qui ont été menées avec un certain succès désignent l'engagement de la direction comme un facteur crucial.

Non seulement la direction doit être convaincue de la nécessité de réaliser l'équité en emploi, mais elle doit le faire savoir à tous les échelons de l'organisation, tant par

des stratégies précises de communication (notes de service, brochures, etc.) que par l'insertion des objectifs d'équité en emploi dans le plan stratégique de l'organisation. Quoiqu'elle ne puisse venir à bout de tout, la communication est déterminante pour agir sur les préjugés et indiquer que l'organisation ne tolère pas la discrimination. On ne peut espérer vaincre les résistances aux changements si l'exemple ne vient pas d'abord des décideurs.

Un autre facteur important consiste à situer la fonction de responsable de l'équité en emploi à un niveau hiérarchique suffisamment élevé qui reflète l'engagement de la direction à cet égard.

Un autre facteur important consiste en l'insertion du programme d'équité en emploi dans la gestion des ressources humaines : analyse de la disponibilité, analyse des systèmes d'emploi de l'organisation pour en éliminer les barrières discriminatoires directes et indirectes (systémiques) et élaboration d'un plan d'équité en emploi pour corriger les lacunes constatées.

Dans beaucoup d'organisations, on constate que l'équité en emploi demeure un concept théorique dont on mesure mal comment il peut s'insérer dans la gestion de l'organisme. Les méthodes de gestion des ressources humaines n'ont toujours pas pris en compte ce qui est encore perçu comme une contrainte supplémentaire dans la gestion des relations de travail et dont on mesure mal la portée.

Il faut par ailleurs accorder beaucoup d'importance à l'analyse des systèmes d'emploi au sein des organisations, des pratiques de recrutement, aux méthodes de sélection et d'évaluation, en passant par les programmes de formation et de perfectionnement.

On constate que les pratiques traditionnelles de recrutement ne conviennent pas par exemple pour recruter des autochtones. L'utilisation de médias nationaux ne permet pas de les rejoindre alors qu'ils sont en majorité situés hors des grands centres urbains. Dans certains cas, des entreprises ont réalisé qu'elles obtenaient de meilleurs résultats en ayant recours à des médias locaux ou des médias autochtones ou en passant par l'intermédiaire de groupes autochtones (conseils de bande, services de placement autochtone, etc.).

L'analyse des tâches est essentielle pour en éliminer les conditions qui ne sont pas directement reliées aux exigences de la fonction à remplir et qui deviennent des barrières inutiles pour les autochtones, par exemple les exigences scolaires.

Tout aussi important s'avère l'examen des possibilités de formation et de perfectionnement au sein de l'organisation pour «désenclaver» certains types d'emploi. En effet, certaines catégories d'emploi n'offrent pas de possibilités réelles de développement et ne permettent pas aux titulaires de ces postes d'avoir accès à d'autres catégories d'emploi qui, elles, offrent des possibilités d'avancement au sein de l'organisation.

Par ailleurs, des mécanismes spéciaux de soutien doivent être établis au sein de l'organisation pour faciliter l'adaptation des employés autochtones à leur nouvel environnement.

Enfin, un effort particulier devrait être fait pour mieux cerner ce qui semble être un problème particulier aux autochtones : le haut taux de démission. Il est loin d'être évident que même si on recrutait des autochtones en masse, on obtiendrait de meilleurs résultats nets.

Une hypothèse peut tenir à la situation particulière des autochtones en comparaison des trois autres groupes désignés : les femmes, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles. Contrairement à ces trois groupes dont les membres aspirent à intégrer le marché du travail, il se peut que les autochtones soient pris entre des aspirations qui leur paraissent contradictoires. Étant donné le peu de documentation sur la question, il y aurait lieu d'approfondir certaines données recueillies lors d'études menées dans le secteur public sur le maintien en emploi et le phénomène de démission chez les autochtones.

L'étude sur le maintien des autochtones à la fonction publique fédérale, réalisée par la Commission de la fonction publique du Canada en 1991, nous permet de tirer certaines conclusions qu'il nous apparaîtrait pertinent de valider par des recherches ultérieures. Nous avons vu plus haut que le taux de démission des autochtones dépasse de loin le taux de démission des fonctionnaires, et ce, pour toutes les catégories professionnelles et à tous les niveaux de la hiérarchie.

Les entrevues réalisées dans le cadre de cette étude auprès d'autochtones indiquent qu'un des facteurs de motivation des autochtones qui entrent dans la fonction publique est de défendre les intérêts de leur communauté en participant aux décisions gouvernementales qui les affectent. Et ils se disent déçus de ne pouvoir en réalité participer à la formulation des politiques qui s'adressent à leurs communautés.

Ils se disent confrontés à une situation qui se révèle très inconfortable : ils se retrouvent soumis à la fois aux exigences du gouvernement et à celles de la clientèle autochtone. Pris entre les impératifs des programmes qu'ils ont à appliquer et l'insatisfaction des autochtones à qui s'adressent ces programmes, ils en viennent à quitter parce qu'ils ne peuvent plus supporter ce rôle de tampon. Ils ont l'impression d'être des autochtones de service pour le gouvernement alors que les autochtones les considèrent comme des «traîtres», messagers du gouvernement.

C'est ce qui nous fait dire qu'en tant qu'individus, les autochtones sont soumis à des aspirations qui se révèlent contradictoires. Ils se sentent pris entre leur aspiration personnelle de développement au sein de la société canadienne et l'image de «traître» que les autres autochtones leur renvoient. Pris entre le désir de défendre les intérêts de leur communauté et la désillusion qu'ils ne constituent qu'un rouage, souvent symbolique à leurs yeux, d'une machine bureaucratique qui n'accorde aucune importance aux aspirations de ce qui constitue pour elle une clientèle comme une autre.

Ils voient dans les programmes d'équité en emploi comme une occasion supplémentaire de les confronter aux attitudes de racisme et à la «ghettoïsation» des postes occupés par des autochtones. De toute façon, ce sont des postes qui ne sont pas

convoités par les non-autochtones, ce qui contribue davantage, selon les autochtones, à les ostraciser. On aurait selon eux tendance à ne pas considérer l'expérience qu'ils acquièrent dans ces postes comme une expérience transférable ailleurs dans la fonction publique. Il ne faut pas oublier que le ministère des Affaires indiennes et du Nord est de loin le principal employeur d'autochtones dans la fonction publique.

Par ailleurs, d'autres facteurs semblent influencer à la hausse les démissions chez les autochtones. Certains autochtones envisagent leur passage à la fonction publique comme une possibilité d'acquérir de l'expérience et des connaissances qu'ils choisissent ensuite de mettre au service de leurs communautés. Ils n'envisagent pas de faire une carrière dans la fonction publique, mais considèrent leur séjour à la fonction publique comme une étape. D'autres oscillent entre la fonction publique et des fonctions dans leurs communautés, au gré des changements politiques dans leurs communautés. Enfin, un facteur qui peut s'avérer non négligeable est le fait que le revenu tiré de fonctions exercées dans une réserve indienne est exempté d'impôt sur le revenu, contrairement au revenu tiré d'un emploi dans la fonction publique.

Quelles actions devraient être entreprises par les gouvernements (locaux et autres) pour planifier et accommoder les autochtones qui vont chercher de l'emploi dans les zones urbaines du sud du pays?

Les gouvernements devraient au moins assurer une formation interculturelle à leur personnel non autochtone. Il est encore courant que le personnel non autochtone appelé à intervenir en milieu autochtone ou à assurer des services à des autochtones n'aient aucune forme de préparation particulière, que ce soit le personnel judiciaire (juges, avocats, etc.), médical, etc.

Les gouvernements devraient mettre en place des mécanismes de soutien aux employés recrutés, que ce soit sous forme de parrainage par un tiers provenant de l'organisation ou de l'extérieur de l'organisation.

Un système d'équivalence pourrait être développé pour permettre aux autochtones qui occupent des fonctions au sein de leur communauté d'avoir accès par exemple à des études supérieures (comme cela se fait déjà pour des gestionnaires d'organismes publics et parapublics).

Des programmes de formation pourraient permettre à des autochtones d'effectuer des stages dans des postes équivalents au sein d'entreprises ou d'organismes publics (gouvernements municipaux, centres hospitaliers, etc.).

Des programmes d'échanges de fonctionnaires municipaux et autochtones pourraient favoriser une meilleure connaissance mutuelle tout en permettant aux autochtones d'acquérir une expérience dans un milieu non autochtone.

Des formes de parrainage d'entreprises pourraient permettre à des entreprises non autochtones d'assister des autochtones dans la mise en place et la gestion d'une

entreprise dans leur communauté. Par exemple, l'implantation de caisses populaires coopératives de crédit autochtones dans certaines réserves indiennes du Québec a contribué à donner à ces communautés un outil collectif de développement, tout en permettant aux individus qui y travaillent de bénéficier de la formation offerte par le Mouvement Desjardins et du soutien que représente ce réseau.

Des comités mixtes gouvernement-autochtones pourraient être mis en place à l'échelon fédéral et provincial, qui auraient pour mandat d'élaborer des stratégies d'emploi pour les autochtones. Il va sans dire que la seule existence de ces comités ne produirait pas de résultats magiques. Mais il importe, d'une part, d'impliquer les autochtones dans l'établissement de stratégies les concernant. D'autre part, les autochtones ne peuvent déterminer seuls comment leurs membres pourront s'insérer dans le marché de l'emploi. Nous ne pensons pas ici à des comités consultatifs qui viendraient enrichir la réflexion bureaucratique, mais bien à des comités mixtes qui pourraient avoir la responsabilité d'établir des politique d'emploi pour les autochtones.

Mais avant tout, les gouvernements doivent mettre l'accent sur l'éducation. Aucun programme d'équité en emploi ne peut, à long terme, compenser une formation inadéquate. Pour y arriver, les gouvernements devront faire des efforts immenses pour réconcilier les autochtones avec l'école.

Pour beaucoup de parents autochtones, l'école est un symbole de dépossession. Ils ont perdu le contrôle de l'éducation de leurs enfants en les envoyant à l'école. Les valeurs de l'école ont coupé les enfants d'une connaissance et d'un savoir traditionnels. L'école a fait développer un sentiment d'incompétence chez les parents les valeurs traditionnelles ont été supplantées par les valeurs véhiculées par l'école, les parents ne maîtrisant pas bien les nouveaux savoirs ou la langue dans laquelle ces savoirs sont transmis.

Un chef de bande m'a expliqué récemment qu'il se trouve dans une situation inconfortable parce que ses parents considèrent qu'il a trahi son peuple en faisant des études universitaires. On utilise un terme péjoratif dans la langue de son peuple pour décrire les gens comme lui qui ont «pactisé» avec le monde des Blancs.

Un autre chef de bande qui tente depuis longtemps de faire modifier le calendrier scolaire pour assurer une formation aux activités traditionnelles aux élèves, durant l'hiver, m'a expliqué qu'il a refusé de donner des cigarettes à sa fille. En conflit avec l'école et outré qu'elle veuille la fréquenter, il lui a répondu d'en demander à son directeur d'école.

Les gouvernements et les autochtones doivent s'attaquer au rattrapage qui s'impose dans ce domaine. On doit réconcilier les autochtones avec l'école qui est encore trop souvent perçue comme un outil de déculturation. Par ailleurs, autant il convient qu'elle soit adaptée à leurs caractéristiques culturelles propres, autant l'école doit assurer aux autochtones une formation équivalente à celle qui est offerte aux autres enfants canadiens. Beaucoup de communautés autochtones ont des attitudes ambivalentes à cet égard. Ils veulent prendre leurs écoles en charge mais ils craignent que la

formation y soit moins bonne que celle qui leur est assurée par les Blancs, alors qu'ils aspirent à la meilleure formation possible pour que leurs enfants puissent accéder au marché du travail canadien. Ils ne veulent pas que l'autonomie gouvernementale à laquelle ils aspirent les «enclavent» encore plus que la situation actuelle.

Conclusion

Les autochtones sont non seulement isolés géographiquement, mais on peut dire qu'ils sont à l'écart de la société canadienne. Il importe d'une part que les autochtones veuillent participer à la société canadienne, mais il importe encore plus que les gouvernements qui représentent la société établissent des points de jonction qui vont permettre aux autochtones de s'insérer dans la société canadienne. En ce sens, même dans l'hypothèse où l'autonomie gouvernementale des autochtones leur serait pleinement reconnue, il incomberait d'établir des mécanismes mixtes qui assurent aux autochtones qu'ils ne sont pas uniquement des membres de communautés autonomes, mais qu'ils ont la possibilité de s'insérer dans la société canadienne si c'est leur choix sur le plan individuel.

Jusqu'ici nous avons été en présence de deux mondes qui ont fonctionné en parallèle. Ils partagent le même territoire national mais ne se connaissent pas vraiment. À cet égard, il est significatif que la très grande majorité des citoyens consultés en 1991 par le Forum sur l'avenir du Canada n'aient pu énoncer de solutions aux problèmes des autochtones, car ils disaient ne connaître ni leur situation ni leurs problèmes.

Comment imaginer que l'on puisse un jour trouver une solution valable si ces deux mondes n'arrivent pas établir un dialogue?

Éducation, formation, emploi et développement économique

*Del Anaquod**

> [...] un nombre beaucoup trop élevé d'Indiens qui sont valides et en âge de travailler sont ou bien chômeurs ou bien sous-employés [...] Pour faciliter le transfert d'une fraction considérable d'entre eux dans des domaines d'emploi plus spécialisés ou mieux rémunérés offrant les perspectives d'avenir les plus favorables, il nous faut mettre sur pied un vaste programme d'éducation, de formation et de préparation intensives des travailleurs indiens.
>
> *Rapport Hawthorn, 1966 [traduction]*

Il est ironique de constater, 30 ans plus tard, que les conditions n'ont pas changé. Les problèmes d'aujourd'hui, que j'aborde dans mon document de réflexion, sont les défis d'hier. Que faire alors si nous voulons empêcher que ces problèmes durent *ad vitam aeternam*? Pouvons-nous vraiment y parvenir?

Depuis l'introduction de l'instructeur agricole dans les années 1880 jusqu'au concept du programme de «prêt de troupeaux» dans les années 40 et 50, quantité de stratégies ont été mises en place pour rendre les autochtones autonomes et autosuffisants. Mais la mentalité qui a donné naissance au programme de prêt de troupeaux n'a pas changé. Le troupeau devait aller de réserve en réserve, et l'on prévoyait que la bande conserverait tous les veaux nouveau-nés pour constituer son propre troupeau avant que les bestiaux ne soient prêtés à un autre groupe. Je me rappelle encore en riant les histoires de certains de nos anciens qui racontaient avec humour comment les agents des Indiens partaient à la recherche de leurs troupeaux pour découvrir finale-

* Président d'Anaquod Traders International et professeur agrégé au Saskatchewan Indian Federated College.

ment qu'ils avaient mystérieusement disparu. Des années plus tard, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devait reprendre ce concept avec sa «caisse renouvelable de prêts aux Indiens». L'idée était la même : les entreprises indiennes emprunteraient et rembourseraient plus tard, réapprovisionnant la caisse de façon à ce que d'autres puissent à leur tour emprunter. Résultat : le taux des pertes sur prêt s'est élevé à 80 %. Il a fallu attendre le milieu des années 80 pour que le gouvernement ait la sagesse de créer des sociétés de financement des autochtones. Le taux des pertes sur prêt est tombé à moins de 10 % et, dans certains cas, à moins de 5 %. Pourquoi?

Éducation, formation, emploi et développement économique

On ne peut disjoindre éducation, formation, emploi et développement économique. Ce sont des éléments interdépendants. Ce serait par ailleurs irresponsable que de dissocier ces derniers des questions de gouvernement, de société, de santé et de culture, pour ne nommer que celles-là. Cela dit, je m'efforcerai, non sans une certaine appréhension, d'approfondir le sujet tout en évitant les digressions.

Avant de formuler mes propres observations ou recommandations au sujet de l'éducation, de la formation, de l'emploi et du développement économique, j'aimerais faire le point sur deux sujets fondamentaux. Le premier a trait à l'approche théorique de la participation (ou de l'absence de participation) des autochtones au marché du travail. Plutôt que de reprendre les théories classiques expliquant pourquoi les autochtones sont sous-employés et sous-représentés dans la sphère économique, j'ai choisi de mettre en annexe un bref résumé des diverses idéologies. Les personnes intéressées pourront donc se reporter à l'annexe A.

En second lieu, j'aimerais attirer un peu plus l'attention sur les éléments qui m'apparaissent être les conditions fondamentales d'une plus grande autosuffisance et d'une plus grande autonomie pour nos collectivités autochtones. Il faut comprendre ces éléments si l'on veut saisir pourquoi nous avons un taux de chômage élevé et pourquoi nous nous situerons toujours à la périphérie de l'économie canadienne. Quelle est l'utilité de l'éducation et de la formation s'il n'y a pas d'emplois? Voici quels sont ces éléments :

- la terre et les ressources naturelles;
- le capital et le financement;
- la géographie;
- les pouvoirs publics (administrations autochtones, gouvernements fédéral et provinciaux, corps municipaux);
- l'organisation;
- les ressources humaines.

Si je voulais traiter à fond chacun d'entre eux, mon exposé prendrait des allures de dissertation. Je me limiterai donc, mais profiterai quand même de cette occasion pour livrer mes idées personnelles sur ces éléments clés de notre réussite en matière d'emploi et d'économie. Il y en a quelques-uns sur lesquels je m'arrêterai plus

longuement. Le reste de mon exposé portera essentiellement sur le dernier point : le perfectionnement des ressources humaines.

La terre et les ressources naturelles

À l'exception peut-être de certaines terres visées par le règlement récent de revendications territoriales ou dont les cas sont en instance, la grande majorité des réserves des premières nations et des agglomérations autochtones sont de faible étendue et n'ont que peu de valeur sur le plan économique. Nos territoires jadis immenses ont été réduits à des îlots de pauvreté au milieu d'une mer d'abondance. Les gouvernements nous ont pris nos terres et nos ressources, et ils ont maintenant le culot de nous demander de nous prendre en charge et de devenir autosuffisants. Quelle belle hypocrisie! Permettez-moi d'illustrer mon propos en vous donnant deux exemples. Le premier est tiré de l'ouvrage de Brian Titley intitulé *Narrow Vision* et concerne Duncan Campbell Scott, qui a travaillé pour les Affaires indiennes de 1880 à 1932, les vingt dernières années comme sous-ministre.

Titley cite les propos tenus par Scott en 1905 au sujet des préparatifs concernant la signature du Traité nº 9 et des immenses richesses du nord de l'Ontario :

> Ce vaste territoire contient quantité de terres arables, un immense réservoir de bois à pâte, une abondance inouïe de minéraux, une puissance hydro-électrique inexploitée, suffisante pour satisfaire les besoins de la moitié du continent. [traduction]

Signé pour la première fois en 1905, puis de nouveau en 1928, le Traité nº 9 accordait aux bénéficiaires la somme de 40 000 $. Cependant, Titley, poursuit sur sa lancée :

> Les mines d'argent de Cobalt, qui étaient la cause de tout cet émoi, produisirent plus de 206 millions de dollars de ce métal précieux au cours des 18 premières années d'exploitation. Lorsqu'on sait que le budget de la première série de négociations relatives au traité était inférieur à 40 000 $, on a une idée de l'«aubaine» que cela représentait. Et Cobalt n'était pas une exception. [traduction]

Le sous-ministre Duncan Campbell Scott était plutôt fier de ce tour de force et de son rôle dans la signature du Traité nº 9. Il pensait, en effet, que c'était une bonne affaire pour le gouvernement canadien.

Le second exemple, qui illustre également le rôle de la terre et des ressources et leur importance pour le développement économique et l'emploi des populations autochtones, m'intéresse encore plus, personnellement, puisqu'il concerne ma Saskatchewan natale. J'y vois des parallèles. Comme dans le nord de l'Ontario, nous avons également signé des traités et, en vertu de ces traités, le gouvernement fédéral et la population canadienne ont obtenu plus de 160 millions d'acres de terres. Voici, de façon plus détaillée, comment certaines des terres ont été réparties :

Superficie totale de la province	**160 000 000 acres (chiffre estimatif)**
Homesteads (concessions)	30 000 000 acres
Chemins de fer (tout additionné)	15 000 000 acres
Compagnie de la Baie d'Hudson	3 300 000 acres (300 000 livres sterling)
Emprises des routes	1 500 000 acres
Parcs	1 500 000 acres
*Réserves indiennes	1 500 000 acres (< 1 %)

* Cette superficie a été ramenée à environ 1 250 000 acres en raison de fraudes sur les terres, de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*, de ventes forcées, etc.

Il est facile d'imaginer les milliards de dollars qui ont été tirés de ces richesses depuis les années 1870, époque durant laquelle ont été signés les traités sur les Prairies. Un projet récemment entrepris par la Federation of Saskatchewan Indian Nations portait sur la «vérification des traités». La fédération a retenu les services du cabinet de vérificateurs bien connu Coopers & Lybrand pour qu'il fasse une évaluation ou vérification au sujet des bénéficiaires des traités. Les résultats ne sont pas destinés au public, mais ils montrent clairement qu'il n'y a aucune commune mesure entre ce qu'ont reçu les premières nations de la Saskatchewan entre 1873 et 1990 et les sommes que les pouvoirs non autochtones et leurs gouvernés ont obtenues. La différence est de l'ordre de centaines de millions par an. Je réitérerai ici mon argument, à savoir que les ressources sont le moteur du pouvoir. Ajoutons en exergue que les revenus gouvernementaux provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers (si le gouvernement de la Saskatchewan est représentatif) constituent moins de 24 % des recettes publiques.

Si la terre et les ressources ont tant de prix pour les autochtones, mais qu'ils n'en possèdent pas, qu'y a-t-il que nous puissions faire? Je pense que ce qu'il faut dans ce pays, c'est une grande réforme territoriale qui dépasserait même en importance celle qu'entraîne actuellement le règlement des revendications territoriales et des droits fonciers. En Saskatchewan, une entente importante a été conclue au sujet de droits fonciers en suspens, entente grâce à laquelle les autochtones pourraient s'enrichir d'environ 1 700 000 acres de terres. Une fois achevé le processus de sélection, la superficie totale des terres administrées par la première nation s'élèverait à 2,9 millions d'acres, soit 1,8 % seulement du territoire de la Saskatchewan. Or, les autochtones représentent actuellement 9 % de la population (ils étaient 86 695 au recensement de 1991).

À mon avis, le problème n'a rien à voir avec la disponibilité des terres. En effet, 80 % des Canadiens habitent à moins de 100 milles de la frontière américaine (ils vivent quasiment coude à coude avec les Américains, tout en affirmant haut et fort leur caractère distinct de Canadiens); la grande majorité des terres sont donc «inoccupées» (sauf en ce qui nous concerne). Si nous vivions en France, j'admets qu'il y aurait un problème. Toutefois, ce n'est pas le cas, puisque nous vivons dans le plus grand pays du monde.

Par conséquent, ce n'est pas la terre qui est en cause. Le problème, c'est l'absence de volonté politique. Dans le fin fond de leur coeur, les dirigeants canadiens rêvent encore que nous allons d'abord nous intégrer, puis nous assimiler et, enfin, disparaître. Nous accorder des terres et des ressources comme fondement pour nos gouvernements autochtones va donc contre cette vision. Les seules exceptions ont trait à certains des règlements les plus récents, qui aujourd'hui semblent généreux. Mais dans 50 ans d'ici, ils auront perdu de leur éclat, exactement comme nos traités. À mon avis, l'erreur tactique la plus grave jamais commise par le gouvernement canadien a été de nous donner nos réserves. C'était le moyen qu'il avait trouvé pour nous écarter du chemin; or ces réserves sont devenues la pierre angulaire de notre survie, un îlot collectif qui nous a permis de résister aux forces de l'assimilation.

Pour conclure, disons que nous avons beau nous diriger vers une «ère de l'information», l'assise économique que constituent le territoire et les ressources n'en demeure pas moins l'avenir des populations autochtones et non autochtones du Canada.

Le capital et le financement

Soutien offert aux gouvernements autochtones

Mark Malone, dans sa brochure intitulée *Financing Aboriginal Self-Government in Canada* (Université Queen, 1986), définissait succinctement les diverses méthodes pouvant être utilisées pour produire un revenu. Pour résumer ses conclusions, disons qu'il a mis en évidence deux grandes sources de financement des gouvernements autochtones et de leurs entreprises économiques.

Autofinancement

- Impôt
- Partage des recettes de l'exploitation des ressources (p. ex. redevances)
- Profits des sociétés de développement autochtones

Autres sources

- Transferts de fonds sans condition
- Transferts de fonds conditionnels
- Recours aux pouvoirs de dépense fédéraux et provinciaux

Pour illustrer l'importance des transferts de fonds fédéraux pour les populations autochtones, je reproduis ci-après le document «Dépenses fédérales approximatives consacrées aux peuples autochtones», récemment publié par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (février 1993). Le montant total pour 1992-1993 s'élève à 5 040 000 000 $. Si l'on divise ce montant par le nombre de personnes qui se sont déclarées autochtones dans l'enquête sur les peuples autochtones de 1991, soit 625 710 (Statistique Canada Cat. nº 94-327), on obtient la somme de 8 057 $ par personne. Voilà ce que dépense le gouvernement fédéral pour chaque autochtone, homme, femme ou enfant. Si l'on ajoute à cela les dépenses provinciales et

d'autres coûts connexes, comme les rectifications, on en arrive à une étude intéressante que j'intitulerais «Les autochtones, une affaire de gros sous». Décidément, il y a quelque chose qui ne tourne pas rond!

Dépenses fédérales approximatives consacrées aux autochtones[1]

Année	Dépenses annuelles ministérielles consacrées aux autochtones[2] (en millions de dollars)								Croissance annuelle
	MAINC	SBSC	EIC	SCHL	ISTC	SE	Autres	Total	(%)
75-76	587	74	–	3	26	13	–	703	–
76-77	707	97	–	7	30	14	–	855	21.6
77-78	816	109	3	8	31	16	2	985	15.2
78-79	858	115	3	83	34	18	5	1,116	13.3
79-80	933	125	3	83	42	19	6	1,211	8.5
80-81	1,134	155	57	58	44	23	4	1,475	21.8
81-82	1,252	174	70	77	47	28	4	1,652	12.0
82-83	1,423	220	100	124	27	32	3	1,929	16.8
83-84	1,683	261	180	146	35	46	10	2,361	22.4
84-85	1,900	302	200	146	38	50	14	2,650	12.2
85-86	1,990	341	159	156	15	53	22	2,736	3.2
86-87	2,212	399	151	89	49	58	14	2,972	8.6
87-88	2,282	434	133	104	49	55	17	3,074	3.4
88-89	2,527	428	126	125	68	56	20	3,350	9.0
89-90	2,813	481	145	157	84	54	22	3,756	12.1
90-91	3,081	578	152	199	85	45	22	4,162	10.8
91-92	3,412	639	200	240	79	62	42	4,674	12.3
92-93	3,647	706	200	272	76	51	89	5,041	7.9

1 Les ministères et organismes fédéraux qui administrent des programmes destinés aux autochtones comprennent, entre autres, Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé et Bien-être social Canada, Emploi et Immigration Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Industrie, Sciences et Technologie Canada, le Secrétariat d'État du Canada, Solliciteur général Canada, Pêches et Océans Canada, la Commission de la fonction publique, Ministère de la Justice Canada et Défense nationale.

2 Les chiffres de 1991-1992 et de 1992-1993 sont tirés du budget des dépenses principal. Les chiffres comprennent les dépenses consacrées aux programmes d'équité en matière d'emploi pour les autochtones, mais non celles qui concernent les programmes accessibles à tous les Canadiens, comme la sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage.

Il faut signaler par ailleurs que les économies autochtones dépendent beaucoup plus du secteur public que du secteur privé. À l'heure actuelle, les emplois dans nos collectivités découlent d'initiatives du conseil de bande : programmes d'éducation, programmes sociaux, programmes d'administration publique et programmes

ponctuels de création d'emplois; beaucoup de ces emplois sont saisonniers et à temps partiel et tous ont été créés grâce au transfert de programmes et de services fédéraux aux collectivités des premières nations. Les emplois autrefois administrés par les Affaires indiennes sont maintenant administrés par les premières nations. Le MAINC estime qu'il y a plus de 16 000 personnes qui sont employées dans les services publics consacrés aux Indiens. Je ne prévois pas d'augmentation spectaculaire de l'emploi dans le secteur public comme par le passé, puisque 80 % de tous les programmes ont été transférés. Néanmoins, il y a encore des possibilités considérables d'emploi pour les autochtones, car, d'après mes calculs, 25 % de tous les employés des services publics consacrés aux affaires autochtones sont des non-autochtones.

La troisième chose qui me préoccupe à propos du financement des gouvernements autochtones est liée au fait que je crois personnellement en une économie mixte constituée de sociétés publiques et d'entreprises privées autochtones. Il me semble qu'on assiste à une prolifération de sociétés publiques des premières nations dans nos plans de développement économique. Pourquoi? On peut avancer un certain nombre d'explications : absence d'entrepreneurs autochtones; influence des valeurs culturelles privilégiant le partage et la propriété collective; possibilité que ces sociétés aient été créées par des organisations politiques autochtones qui veulent rester aux commandes ou imitation de modèles de développement communautaire importés d'ailleurs. À mon avis, les gouvernements autochtones doivent également établir un climat permettant aux entreprises autochtones de prendre leur essor. Des emplois seraient ainsi créés, l'argent continuerait de circuler dans l'économie autochtone et il naîtrait d'autres débouchés. Bien que l'apparition de telles entreprises puisse être avantageuse pour la communauté autochtone, quels bénéfices le gouvernement autochtone en tirerait-il? Aucun, à moins qu'il ne décide de lever un impôt sur le revenu de ces entreprises. C'est là toutefois une question qu'il faudra débattre en temps et lieu.

Soutien offert aux entreprises autochtones

Je ne veux pas m'attarder sur ce sujet trop longuement parce que la question est amplement traitée ailleurs. Comme nous manquons de terres et de ressources, où les entreprises autochtones peuvent-elles se procurer des fonds? Des programmes gouvernementaux comme la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones et le Programme de développement économique du MAINC et même les 32 établissements financiers autochtones implantés au Canada constituent certainement des sources de financement. Par ailleurs, sauf pour les Indiens de l'Alberta, la prise de contrôle et la gestion du fonds de fiducie n'auront que des répercussions minimes. En effet, sur la somme de 1,1 milliard du Trésor affectée aux «fonds et biens», plus de 93 % des fonds sont destinés aux bandes indiennes de l'Alberta. Pourquoi les bandes albertaines n'administrent-elles pas leur propre fonds de fiducie? C'est un mystère pour moi, car elles pourraient obtenir un meilleur rendement de leurs investissements qu'elles n'en obtiennent actuellement par l'intermédiaire du gouvernement fédéral.

Je pense qu'il est également impératif que les collectivités autochtones réclament leur part des marchés publics des gouvernements fédéral et provinciaux. Pour paraphraser le premier ministre Bourassa : «Nous voulons notre part du gâteau!» Si nous avions des marchés, nous n'aurions pas besoin de subventions.

La géographie

On ne répétera jamais assez l'importance de l'emplacement pour les entreprises. Nous faisons partie d'une communauté planétaire où la concurrence s'accentue et d'une économie de marché de plus en plus libérale, où les entreprises autochtones doivent non seulement survivre mais prospérer. Il est temps que les dirigeants autochtones comprennent que nous vivons dans une société capitaliste et qu'il ne sert à rien de construire une usine si l'on n'est pas à proximité du principal marché.

Les pouvoirs publics

J'ai fait précédemment allusion au fait que les pouvoirs publics joueraient un rôle déterminant dans notre marche vers le plein emploi, le développement économique et l'autosuffisance. Je vais préciser ma pensée.

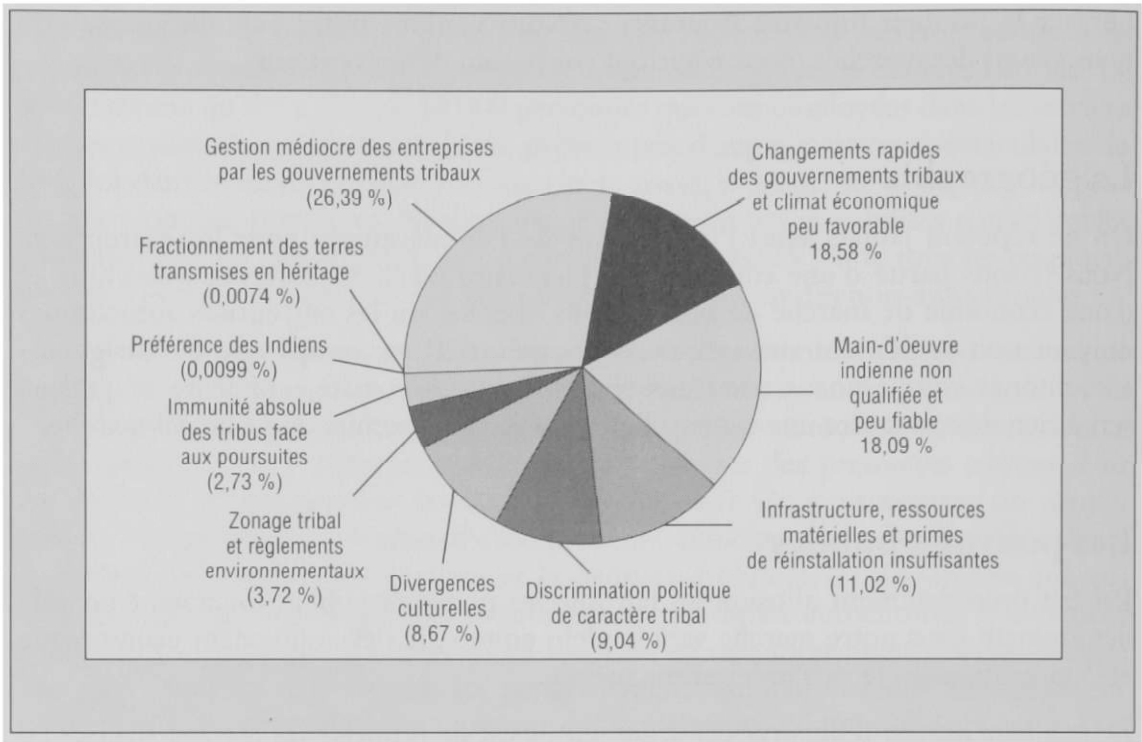
Le meilleur moyen d'illustrer cet argument, c'est de rappeler les travaux réalisés en 1984 par la United States Presidential Commission on Indian Reservation Economics. Les conclusions de cette commission pourraient presque intégralement s'appliquer à la situation des autochtones du Canada. L'une des principales tâches de la commission était de mettre en évidence les «obstacles au développement économique des réserves indiennes». Plutôt que de reprendre textuellement ces conclusions, j'ai préféré inclure les graphiques du rapport dans les pages suivantes. Un exercice analogue devrait être effectué au Canada (si ce n'est déjà fait).

L'organisation

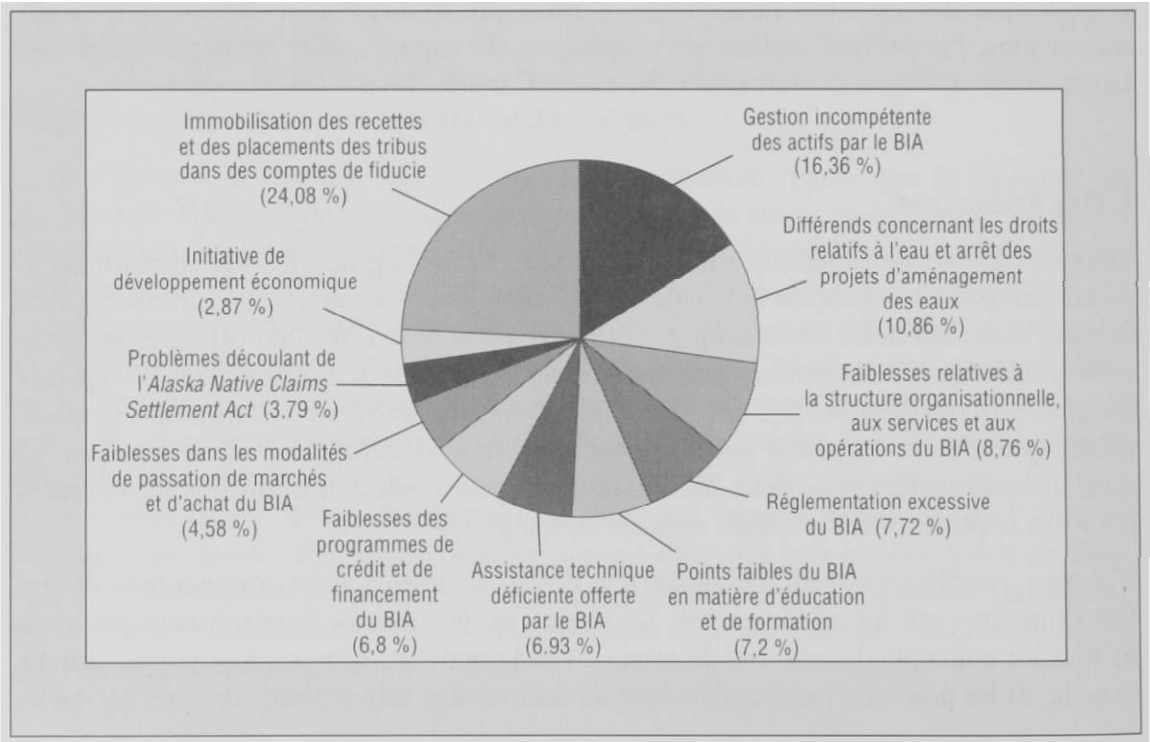
Les graphiques des pages suivantes m'amènent à mon argument final concernant la possibilité pour les peuples autochtones et leurs gouvernements d'en arriver à une forme d'autosuffisance économique : l'organisation. Il est juste de dire que les pouvoirs publics et les entreprises ont des priorités différentes. Souvent, les entreprises dirigées par des bandes ont un grand idéal comme celui de fournir des emplois plutôt que d'avoir le profit comme objectif. Or le développement de l'emploi et celui des entreprises sont deux fonctions distinctes. L'un donne du travail, l'autre a pour but le profit. Ces fonctions doivent être séparées.

Un autre problème a trait à la multitude des programmes gouvernementaux et aux fonctionnaires qui les administrent. Souvent, ces derniers ne comprennent pas eux-mêmes les concepts de vente et de taux de rendement. Ils se renvoient constamment la balle. Si les pouvoirs publics décident de donner des subventions, dans ce cas qu'ils

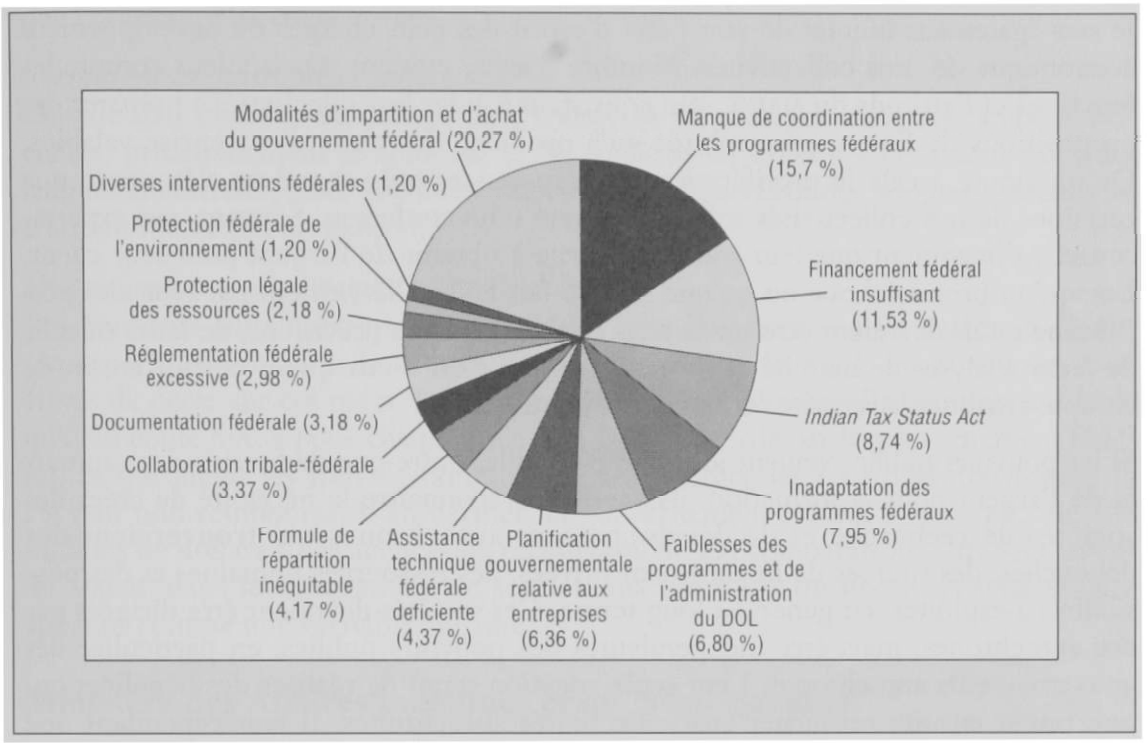
Nature et importance des obstacles tribaux au développement économique des réserves indiennes



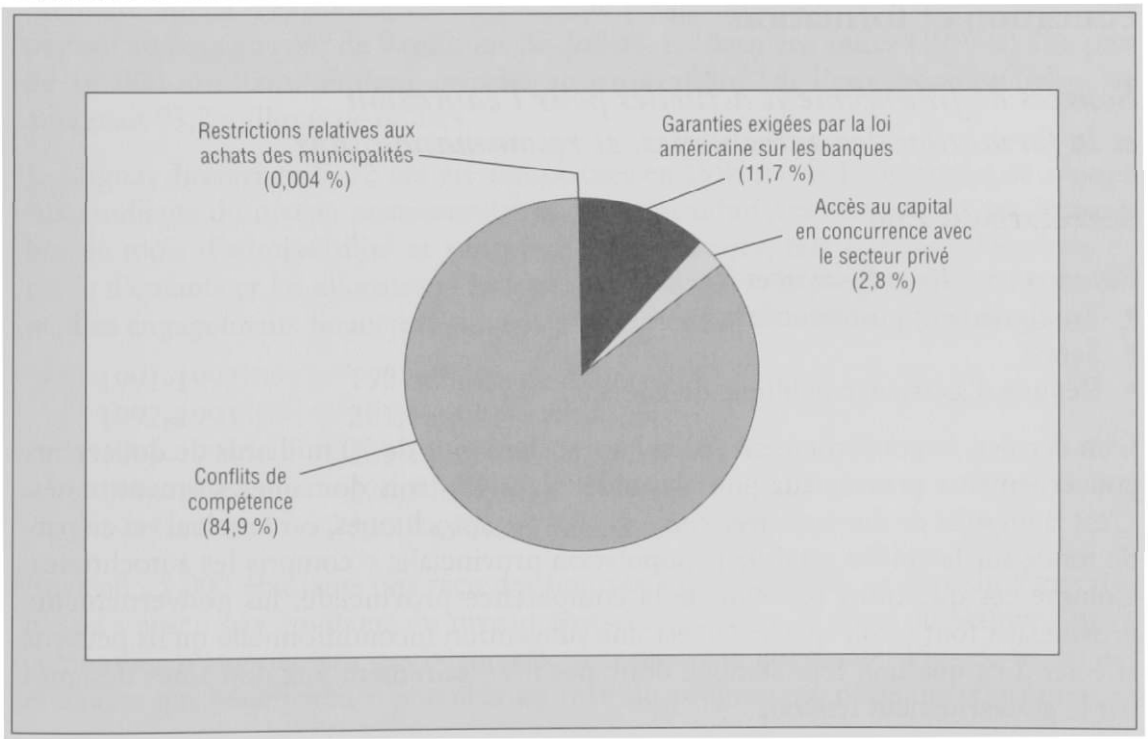
Nature et importance des obstacles au développement économique des réserves indiennes inhérents au BIA



Nature et importance des obstacles fédéraux au développement économique des réserves indiennes



Nature et importance des obstacles au développement économique des réserves indiennes inhérents aux États et aux autorités locales



donnent des subventions. S'ils décident d'accorder des prêts, qu'ils les accordent aux banques nationales autochtones. On ne peut essayer de faire les deux.

Je suis également inquiet de voir l'état d'esprit des gens chargés du développement économique de nos collectivités. Nombre d'entre eux ont repris à leur compte les fonctions et l'attitude du MAINC, qui consistent à aider les collectivités à préparer des propositions de financement plutôt qu'à produire des plans d'entreprise valables. Qu'on ajoute à cela la prolifération des experts-conseils et nul ne s'étonnera que certaines de nos collectivités soient dans une telle confusion. Souvent, ces experts-conseils s'imaginent que leur travail se borne à obtenir de l'argent pour leur client. Lorsqu'un projet échoue ou qu'une société fait faillite, ils brillent par leur absence. J'estime qu'ils devraient être tenus responsables de leurs prévisions, de leurs calculs, de leurs analyses de marché et du reste, et que c'est à eux qu'on devrait en fin de compte attribuer la réussite ou l'échec de l'entreprise.

Si les pouvoirs publics veulent jouer un rôle utile, outre que de fournir des capitaux et de l'argent pour la formation, ils devraient reconnaître la nécessité de créer des sociétés de recherche et de développement autochtones qui trouveraient des débouchés, des sources de financement privées, des ressources humaines et des possibilités à exploiter, en général à long terme. Ces sociétés devraient être dirigées par des autochtones, mais être indépendantes des pouvoirs publics, en particulier des gouvernements autochtones. Leur seule vocation serait de réaliser des bénéfices qui pourraient ensuite retourner aux collectivités autochtones. Il faut cependant une organisation appropriée pour arriver à cela.

Le perfectionnement des ressources humaines : éducation et formation

Sources de financement actuelles pour l'éducation et la formation des autochtones, et recommandations

Secrétariat d'État

Financement des programmes établis (FPE)

- Enseignement postsecondaire;
- Santé;
- Régime d'assistance publique du Canada.

L'an dernier, le gouvernement fédéral a transféré plus de 70 milliards de dollars aux gouvernements provinciaux pour les aider dans les trois domaines susmentionnés. C'est là un sujet de discorde avec certains groupes autochtones, car le calcul est en partie fondé sur le chiffre total de la population provinciale, y compris les autochtones. Comme ces questions relèvent de la compétence provinciale, les gouvernements provinciaux font valoir que le FPE est une subvention inconditionnelle qu'ils peuvent affecter à ce que bon leur semble, donc pas nécessairement aux domaines désignés par le gouvernement fédéral.

Lorsque les établissement autochtones présentent une demande au gouvernement fédéral, celui-ci leur conseille de s'adresser au gouvernement provincial, étant donné que l'argent a déjà été transféré.

Formation linguistique et subventions
Plus de 250 millions de dollars sont consacrés à l'enseignement des langues officielles, principalement le français, et 50 millions de dollars à l'enseignement des langues ancestrales, alors que l'aide offerte à l'enseignement des langues autochtones n'atteint même pas un million.

Programme canadien de prêts aux étudiants
Les étudiants autochtones sont admissibles au même titre que les autres étudiants. On a parlé récemment de la possibilité de privatiser le fonds en raison des taux élevés de perte sur ces prêts. Le Frazer Institute de Colombie-Britannique a calculé qu'il en coûte 600 $ pour chaque prêt de 1 000 $ accordé par le gouvernement fédéral, ce qui inclut les frais de bonification des intérêts, les frais d'administration et l'argent non remboursé. L'an dernier, le gouvernement fédéral a versé plus de 100 millions de dollars à des agences de recouvrement. En comparaison, l'investissement du MAINC dans le Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire apparaît comme une véritable aubaine.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire
En 1977, le MAINC a introduit les lignes directrices E-12 (Programme d'aide à l'éducation postsecondaire) qui accordaient une aide aux étudiants des premières nations inscrits dans des établissements d'enseignement postsecondaire. Au cours de sa première année d'existence (1976-1977), le programme a aidé 2 684 étudiants de partout au pays au coût de 8 millions de dollars. La dernière année (1987-1988), plus de 14 000 étudiants étaient inscrits au programme, et l'engagement financier atteignait 93,7 millions de dollars.

Les lignes directrices E-12 ont été remplacées en 1988 par le Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire, qui a introduit des restrictions sur le nombre de mois d'admissibilité et supprimé des avantages, tels que les allocations de garde d'enfants et les allocations de logement. En 1990, le programme a été plafonné. Les engagements financiers annuels prévus pour 1991-1996 sont les suivants :

1991-1992	190 millions de dollars
1992-1993	201,4 millions de dollars
1993-1994	213,5 millions de dollars
1994-1995	226,3 millions de dollars
1995-1996	239,9 millions de dollars

Environ 25 000 étudiants ont reçu des bourses, en 1992-1993, au titre du Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire, et, à cause du plafonnement, ce nombre n'augmentera pas beaucoup, si vraiment il augmente. Plus de 85 % des étudiants qui bénéficient d'une aide au titre du programme obtiennent maintenant

les sommes qui leur sont nécessaires en s'adressant aux autorités compétentes des premières nations, et la plupart des conseils de bande et des conseils tribaux sont contraints de refuser de l'aide à leurs étudiants, mettant nombre d'entre eux dans une position difficile.

Bien que le financement du programme soit «discrétionnaire», beaucoup parmi les premières nations assujetties aux traités considèrent que c'est un droit garanti par les traités. À moins que la question ne soit résolue rapidement sur le front politique, elle aboutira selon toute vraisemblance devant les tribunaux. En 1989, le MAINC et la FSIN ont établi de concert un «bureau du commissaire aux traités» chargé de régler la question en Saskatchewan, mais il faudra sans doute attendre un an pour qu'une décision finale soit prise.

Si la question est portée devant les tribunaux et qu'on retienne le principe du droit à l'éducation inscrit dans les traités (selon mon opinion), la Couronne perdra. Au minimum, les tribunaux statueront que les premières nations – selon l'interprétation desquelles les traités sont censés leur garantir des moyens de survivre et de s'épanouir dans une société nouvelle – doivent obtenir à mesure qu'elles en ont besoin les ressources (financières ou autres) nécessaires à leur survie et à leur développement. Les juges se fonderont sur des critères comme le pourcentage d'étudiants des premières nations assujetties à des traités qui sont inscrits dans les universités et les établissements techniques par rapport à l'ensemble de la population. Les autres indicateurs pourraient être le taux d'achèvement des études secondaires, la proportion de personnes alphabétisées, les acquis linguistiques et la comparabilité des compétences. Le Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire, et en particulier le financement des études, est-il un droit garanti par les traités? La réponse est un oui retentissant, parce qu'une telle garantie aide les premières nations à réaliser les objectifs susmentionnés.

Programme d'aide aux étudiants indiens

Douze pour cent du budget global du Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire servent à financer les programmes administrés par les premières nations. Le plus connu des établissements nationaux des premières nations, et le seul qui soit officiellement reconnu, est le Saskatchewan Indian Federated College (SIFC). Inauguré en 1976, le SIFC, auquel seulement neuf étudiants étaient inscrits au début, en accueille maintenant 1 100 et compte plus de 600 diplômés dans sa courte histoire. C'est là un exemple à suivre! Toutefois, le SIFC, comme d'autres établissements dirigés par des autochtones, est coincé entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, qui ne s'accordent pas sur leurs responsabilités respectives, et souffre du manque de ressources financières à une époque où le nombre d'inscriptions augmente considérablement.

Dans l'étude nationale bien connue du public intitulée «Commission of Inquiry on Canadian University Education» (1991), étude commandée par l'Association des universités et collèges du Canada, l'auteur, Stuart Smith, présente de façon concise la situation du SIFC :

> [...] le Saskatchewan Indian Federated College de l'Université de Regina est un projet pilote dont le mérite revient en grande partie au gouvernement fédéral, de l'avis de la Commission. À la différence des autres programmes, qui s'efforcent d'intégrer les étudiants autochtones à des projets éducatifs non autochtones, l'approche adoptée par le SIFC est analogue à celle des collèges tribaux des États-Unis [...]
>
> [...] la Commission a été consternée d'apprendre le différend qui oppose les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux au sujet du financement du SIFC. Il semble que la province aimerait que le gouvernement fédéral assume entièrement les frais de fonctionnement de cet établissement d'enseignement qui, selon ce qu'elle prétend, ne lui est pas vraiment nécessaire. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a coutume de supporter exclusivement les frais supplémentaires (frais de scolarité et autres) des étudiants autochtones qui fréquentent d'autres universités et rechigne à payer la totalité des frais de ce collège. Pendant que la bataille fait rage, le collège est en péril, et ce sont les étudiants qui en subiront éventuellement les conséquences. La Commission espère que les deux gouvernements en viendront à accepter «sous toutes réserves» une solution provisoire de financement en commun, et nommeront un conseil d'arbitrage pour régler le litige [...]

L'allusion de Smith aux collèges tribaux des États-Unis me rappelle une évaluation de ces établissements menée par la très respectée Fondation Carnegie pour l'avancement de l'enseignement. Dans son rapport intitulé «Tribal Colleges – Shaping the Future of Native America» (1989), cette fondation s'est prononcée sans réserve en faveur du réseau de collèges tribaux :

> Au cours de notre étude, nous avons été frappés par la capacité des collèges tribaux de poursuivre leur enseignement avec des ressources qui sont affreusement limitées. Dans presque tous les établissements, les salaires sont beaucoup trop maigres, les bibliothèques sont scandaleusement sous-financées et les administrateurs se démènent pour arriver à fonctionner malgré des contraintes budgétaires quotidiennes que d'autres établissements d'enseignement supérieur refuseraient totalement. Bien que quelques-uns de ces collèges soient dotés de locaux convenables, nombre d'entre eux accueillent leurs étudiants dans des caravanes de fortune ou dans des bâtiments peu appropriés qui avaient été conçus à d'autres fins et qu'il a fallu transformer. Malgré ces conditions pourtant difficiles, les collèges tribaux ont réussi non seulement à survivre, mais également à accroître leurs services et à servir de manière créative leurs étudiants et leurs collectivités.
>
> Les collèges tribaux sont des établissements communautaires au vrai sens du terme. Après des années de misère et la perte de leur

culture, qui les a laissés désorientés, les autochtones des États-Unis, grâce aux collèges tribaux, réussissent à construire de nouvelles collectivités fondées sur des traditions communes. Ils combattent les conditions qui minent leur société et qui continuent d'être un danger pour leur survie.

Si nous avons une leçon à tirer de nos rapports avec les Indiens d'Amérique, c'est qu'un peuple ne peut être arraché à ses racines culturelles et en sortir indemne. Dans la mesure où nous négligeons d'aider nos autochtones à remettre leur passé en honneur et à assurer leur avenir, par l'intermédiaire de leurs propres établissements, nous venons aggraver les erreurs coûteuses de l'histoire.

Recommandations

- Les universités et les établissements d'enseignement technique dirigés par des autochtones devraient être encouragés et soutenus financièrement pour les raisons suivantes :
  - Les établissements dirigés par des autochtones créent un climat d'apprentissage qui donne confiance en eux aux étudiants et qui favorise une plus grande participation que les établissements non autochtones. Les étudiants se sentent accueillis et à leur place, ce qui fait que leurs chances de réussite en sont considérablement améliorées.
  - Les collèges autochtones font valoir la richesse des langues et cultures autochtones et contribuent à les perpétuer.
  - Les collèges autochtones et les programmes dirigés par des autochtones assurent des services essentiels qui enrichissent les collectivités bénéficiaires.
  - Ce sont d'excellents centres de recherche, de développement et d'enseignement général.
  - C'est un droit garanti par les traités : des écoles ont été promises.
- Le financement du Programme d'aide aux étudiants indiens devrait être distinct du financement de l'aide aux étudiants. Les regrouper revient à plafonner les sommes accordées, à provoquer des conflits et à susciter de la concurrence.

Inscription des étudiants au registre d'immatriculation jusqu'à 21 ans

Le MAINC finance actuellement la scolarité des élèves du primaire et du secondaire d'après un coût multiplié par le nombre d'inscrits sur des registres d'immatriculation. Le financement est calculé d'après une «formule préétablie». Comment est établie cette formule? nul ne sait. Les problèmes à cet égard sont complexes, mais il y a quelques grandes lacunes qu'il faut absolument souligner :

- l'absence de fonds pour l'élaboration de programmes scolaires;
- la nécessité de financer des programmes destinés aux enfants des petites classes pour donner à ces derniers un bon départ dans la vie;
- la nécessité de financer convenablement les services des deuxième et troisième niveaux (conseil tribal et niveau régional);

- la nécessité d'inclure sur les registres d'immatriculation les élèves âgés de plus de 21 ans, qui peuvent faire partie d'un programme de réinsertion pour terminer leurs études secondaires. L'autre solution consisterait à mettre en place des programmes d'éducation de base des adultes et de formation générale qui sont plus coûteux.

Développement économique
Avec les années, le MAINC s'est graduellement déchargé de ses responsabilités à l'égard de la formation (et des cours d'alphabétisation) qu'il avait l'obligation d'offrir aux premières nations. Les seuls domaines d'intervention qui lui restent sont confondus dans le budget de développement économique transféré aux premières nations. Ces maigres crédits comprennent les fonds destinés à la formation en milieu de travail. Une telle politique est source de conflits avec nombre de nos collectivités.

Industrie, Sciences et Technologie

Qui sait quels sont les programmes accessibles en matière de formation? Lorsque la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones a été annoncée, le besoin d'aide pour la formation et d'autres services a été un des points dont on a reconnu l'importance. Sans qu'on sache ni pourquoi ni comment, tout cela est resté lettre morte.

Santé nationale et Bien-être social

Le Programme de carrières pour les Indiens et les Inuit dans le domaine de la santé se divise en cinq parties :

- Bourses d'études et autres;
- Promotion des carrières dans le domaine de la santé;
- Emplois liés à la carrière;
- Programmes en établissement;
- Programmes communautaires.

Justice/Solliciteur général

En 1992, le Programme de la police des autochtones est passé du MAINC au Solliciteur général. Un des principaux éléments du programme concernait la formation. Par ailleurs, de petites sommes sont affectées à des projets particuliers, à des bourses d'études, etc.

Gouvernements provinciaux

Les budgets d'éducation et de formation varient d'une province à l'autre. Par exemple, en Saskatchewan, le gouvernement subventionne à la fois le Gabriel Dumont Institute et le Saskatchewan Indian Federated College. De même, le Non-Status Indian and Metis Program reçoit 4 millions de dollars par an pour aider ses étudiants à poursuivre leurs études. Par contre, les Indiens inscrits ne sont pas admissibles au programme de prêts aux étudiants de la Saskatchewan.

Fondations et sociétés

Voilà un champ d'activité encore à peu près vierge. Cependant, si nous voulons être créatifs dans nos programmes d'éducation et de formation, il nous faut conclure des accords avec les entreprises à des fins de création d'emplois. Par exemple, pourquoi former des mécaniciens? Les changements technologiques sont si rapides qu'une personne a à peine obtenu son diplôme et voilà qu'on n'a déjà plus besoin d'elle. Qui plus est, les grands fabricants d'automobiles étranglent les propriétaires de garage indépendants en offrant des garanties de cinq ans et un service routier. Les établissements d'enseignement technique devraient s'allier à Toyota pour garantir de l'emploi à nos diplômés. Les idées exploitables en ce qui a trait aux ententes de développement de l'emploi sont inépuisables. Nos établissements techniques et universitaires doivent réévaluer leur rôle dans la société; ceux qui ne sauront pas s'adapter seront les grands perdants.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC)

Parmi tous les programmes fédéraux qui subventionnent la formation, c'est la CEIC qui remporte la palme de la bêtise. La liste de ses programmes est tellement longue qu'il faut un conseiller à plein temps pour tenir à jour le fichier. Le plus important de tous s'appelle «Les chemins de la réussite», programme que certains qualifient par dérision de «route de l'enfer». Pour essayer de débrouiller le méli-mélo de ce programme et d'en expliquer le fonctionnement, j'ai résumé schématiquement les activités du programme en Saskatchewan, à titre d'exemple.

Toutefois, avant cela, je me suis efforcé de résumer du mieux que j'ai pu les divers programmes offerts par la CEIC :

- Les chemins de la réussite
  - Financement de projets (à même le Trésor);
  - Emploi d'été/Expérience de travail (EEET) : stages d'été pour les étudiants;
  - START (Service temporaire d'aide en recherche et technologie) : finance des programmes pour inciter les étudiants à poursuivre leurs études;
  - Achat de formation : finance l'achat de créneaux de formation dans les établissements de formation;
  - Extension : distinct des subventions des Chemins de la réussite et essentiellement destiné à l'éducation aux adultes;
  - Enseignement coopératif avec la fonction publique du Canada : supporte les frais d'administration des stages d'étudiants du secondaire et du postsecondaire;
  - Assurance-chômage : programmes rattachés à l'assurance-chômage;
  - Assistés sociaux : programme d'aide sociale.
- Services locaux des Centres d'emploi du Canada (une partie des fonds des Chemins de la réussite est destinée aux bureaux locaux des Centres d'emploi du Canada):
  - Achat de formation (places);
  - Article 25 : s'applique aux projets communautaires qui permettent à une personne de bénéficier de l'assurance-chômage tout en continuant d'utiliser ses compétences;

  - Article 26.1 : article de la *Loi sur l'assurance-chômage* qui permet aux bénéficiaires d'assurance-chômage de se recycler;
  - Emploi d'été/Expérience de travail;
  - START;
  - Initiatives spéciales : financement de projets ponctuels; il incombe au gestionnaire local du Centre d'emploi du Canada de trouver les fonds dans divers bas de laine dissimulés dans des bureaux régionaux et nationaux;
  - Programme destiné aux employeurs : verse des subventions à un employeur pendant une période maximale de deux ans pour l'emploi d'un stagiaire au salaire minimum de 7,50 $ l'heure si le stagiaire obtient ensuite un poste permanent.
- Programmes régionaux des Centres d'emploi du Canada
  - Développement des collectivités/Centres d'aide aux entreprises;
  - Services d'aide à l'adaptation de l'industrie : aide financière pour l'examen et la planification de l'adaptation de la main-d'oeuvre;
  - Enseignement coopératif avec la fonction publique du Canada.
- Commissions de perfectionnement de la main-d'oeuvre (financées par les programmes de la CAC).
- Chaque province a créé des commissions constituées de représentants des entreprises et des syndicats et qui sont chargées de planifier des stratégies à long terme de perfectionnement de la main-d'oeuvre. Ces commissions exercent une influence déterminante sur la façon dont des centaines de millions de dollars sont dépensés dans chaque région.

Recommandations

- Rationaliser les programmes de la CEIC destinés aux autochtones. Leur épargner le dédale des formalités administratives et donner directement l'argent aux groupes autochtones pour qu'ils mettent en place leurs propres programmes.
- Se rendre compte de la nouvelle attitude en train de se faire jour au Canada, à savoir que l'époque où l'on payait quelqu'un (par le truchement de l'assurance-chômage) pour rester à ne rien faire est révolue. J'ai l'impression que les prestations d'assurance-chômage, dans l'avenir, seront plus directement liées au recyclage professionnel. À l'intérieur du programme actuel des «Chemins de la réussite», la politique consiste à recourir moins souvent au Trésor et à utiliser plutôt les fonds de l'assurance-chômage. Comme les Indiens n'ont pas d'emploi, une telle mesure ne fera que restreindre nos possibilités de formation et marginaliser notre peuple encore davantage.
- Se rendre compte qu'au Canada, et en particulier dans les collectivités autochtones, nous continuerons à souffrir d'une pénurie d'emplois, et non pas d'une pénurie de compétences, à court terme (moins de 5 ans). En outre, les domaines en expansion offriront des emplois qui seront soit hautement spécialisés (17 ans de scolarité et plus) soit peu spécialisés (moins de 12 ans de scolarité), mais rares sont les emplois aux niveaux de compétence intermédiaires.
- Se rendre compte que les conditions et l'évolution du marché du travail des autochtones continueront de subir l'influence de divers facteurs.

Étude de cas : Les chemins de la réussite en Saskatchewan

Budget total pour la Saskatchewan – 23 859 000 $ (1992-1993)

Fonds administrés en région par la CEIC

1 349 000 $
Service d'aide à l'adaptation de l'industrie
Enseignement coopératif avec la fonction publique du Canada
Développement des collectivités

Fonds administrés localement par la CEIC

Services sur place	4,085,000 $
Trésor	2,500,000 $
Assistés sociaux	585,000 $
Assurance-chômage	500,000 $
Jeunesse	500,000 $

Fonds administrés par les autochtones

*Premières nations assujetties à des traités – 10 993 000 $

Trésor	7,738,000 $
Assistés sociaux	783,000 $
Assurance-chômage	1,500,000 $
Emploi d'été	198,000 $
START	204,000 $
Enseignement coopératif	60,000 $
Extension	510,000 $

*Métis 7 432 000 $

Trésor	5,092,000 $
Assistés sociaux	522,000 $
Assurance-chômage	1,000,000 $
Emploi d'été	132,000 $
START	136,000 $
Enseignement coopératif	40,000 $
Extension	510,000 $

* Remarque : Les deux groupes disposent pour leur part de comités de gestion régionaux et de commissions régionales de gestion autochtones (LAMBS) ainsi que de commissions locales de gestion autochtones (LAMBS).

- Subventionner un plus grand nombre de programmes locaux d'enseignement ou de formation. Lorsque nos gens vont étudier ou recevoir de la formation à l'extérieur, beaucoup d'entre eux ne reviennent jamais. Ce genre de programmes offrent un avantage supplémentaire : ils profitent à l'ensemble de la collectivité.
- Promouvoir le travail indépendant, la plus sûre des mesures de croissance de l'emploi. Parmi tous les pays du G-7, le Canada est celui qui compte le pourcentage de main-d'oeuvre le plus bas dans cette catégorie d'emploi. Dans les collectivités autochtones, cette formule est pratiquement inexistante.
- Se rendre compte que la population active autochtone va continuer de s'accroître à un rythme effarant; environ 15 000 jeunes autochtones entrent, en effet, sur le marché du travail chaque année. D'où proviendront les emplois? Cette situation créera des pressions accrues sur les institutions et les collectivités autochtones qui, dans l'ensemble, sont incapables de répondre aux besoins en raison de l'absence d'infrastructures.
- Se rendre compte que le meilleur débouché pour la création d'emplois est le secteur privé autochtone. Le secteur public non autochtone réduit ses effectifs, et des initiatives comme l'équité en matière d'emploi seront difficiles à maintenir parce que les syndicats feront tout pour protéger leurs membres.
- Se rendre compte également que le secteur public autochtone, en particulier en ce qui concerne les premières nations, est quasiment saturé. Le transfert de programmes du gouvernement fédéral aux gouvernements des premières nations est presque terminé, excepté dans quelques domaines comme la surveillance policière, la santé et la protection de l'enfance. Les seules grandes possibilités de croissance dans ce secteur consistent à remplacer les employés non autochtones par des diplômés autochtones.
- Se rendre compte que les autochtones doivent progresser plus vite que la société dans son ensemble. Comme stratégie de construction nationale de la société autochtone, nous devrions privilégier la formation universitaire plutôt que la formation technique.

Rôle de l'enseignement primaire et secondaire dans le développement de l'emploi

La prise en main de l'éducation par les autochtones est-elle une réussite?

En 1972, le précurseur de l'Assemblée des premières nations, la Fraternité des Indiens du Canada, annonçait qu'elle prenait en main l'éducation des autochtones. Vingt années se sont écoulées et de grands progrès ont été réalisés. Cependant, il reste encore beaucoup à faire : nous sommes encore loin de diriger complètement l'éducation de nos enfants. Comment nous en sommes-nous sortis jusqu'à maintenant? Pour illustrer la réussite de cette initiative jusqu'à ce jour, j'aimerais analyser les données ci-après et le graphique correspondant. En prenant la Saskatchewan comme exemple, le premier tableau présente les registres d'immatriculation par

niveau (pour la période 1981 à 1992) des élèves des premières nations vivant dans des réserves. Le tableau comprend par ailleurs le nombre d'élèves par groupe d'âge résidant dans une réserve. Par exemple, on peut voir qu'au cours de l'année 81-82 le nombre de jeunes dans la tranche d'âge des 14 à 17 ans était de 3 678. Les élèves de cette catégorie d'âge devraient normalement suivre les programmes des niveaux 9 à 12. En fait, pour cette catégorie d'âge, seulement 1 698 jeunes étaient inscrits. Lorsque nous comparons ces deux chiffres (1 698 et 3 678), nous arrivons à un taux de rétention scolaire de 46,2 % seulement. Lorsque nous poursuivons notre examen vers le bas du tableau, nous notons que le taux de rétention est passé graduellement à 87,6 % en 1992.

Le tableau suivant indique le nombre des écoles dirigées par le gouvernement fédéral et par les premières nations pendant la période de 1981 à 1992. À mesure que le nombre d'écoles fédérales diminue, on note une augmentation correspondante du nombre des écoles dirigées par les premières nations; aujourd'hui, nous n'avons plus qu'une école dirigée par le MAINC.

À partir de ces données, nous avons produit un graphique pour montrer qu'à mesure que nous avons pris en main la direction de nos écoles, nous avons vu le taux de rétention scolaire progresser. L'explication va de soi : la prise en main de l'éducation des Indiens par les autorités indiennes compétentes en la matière a été une réussite, une très grande réussite.

Orientations futures

Comme nous n'assumons que la direction administrative de nos écoles, il m'apparaît que la prise en main par les Indiens de leur propre éducation en est arrivée à une nouvelle étape de son évolution. Étant donné le taux uniformément élevé de décrochage de nos jeunes autochtones en milieu urbain, nous devons prendre des mesures analogues pour régler le problème. Par ailleurs, il est indispensable que nous nous rendions maîtres de tous les aspects de l'éducation des Indiens qui relèvent actuellement des gouvernements provinciaux : reconnaissance des titres de compétence de nos enseignants, délivrance des diplômes, programmes d'études, normes et compétence générale. Comment, dans ce cas, nous démarquerions-nous du système d'éducation actuel? Voici ce que je propose :

- Étaler la fréquentation scolaire sur toute l'année en remplacement du système actuel, qui est fondé sur un modèle d'économie agricole périmé.
- Faire passer à 18 ans l'âge auquel un enfant a légalement le droit de quitter l'école (l'âge minimal est actuellement de 16 ans).
- Augmenter le nombre de jours d'école, qui passerait de 180 jours par an (selon la moyenne nationale) à 215.
- N'avoir aucun classement des élèves avant la quatrième année.
- Commencer le programme Bon départ à un plus jeune âge.
- Mettre sur pied un véritable programme bilingue.
- Mettre en place un programme axé sur les sciences et les mathématiques ainsi que sur les compétences en affaires des jeunes.

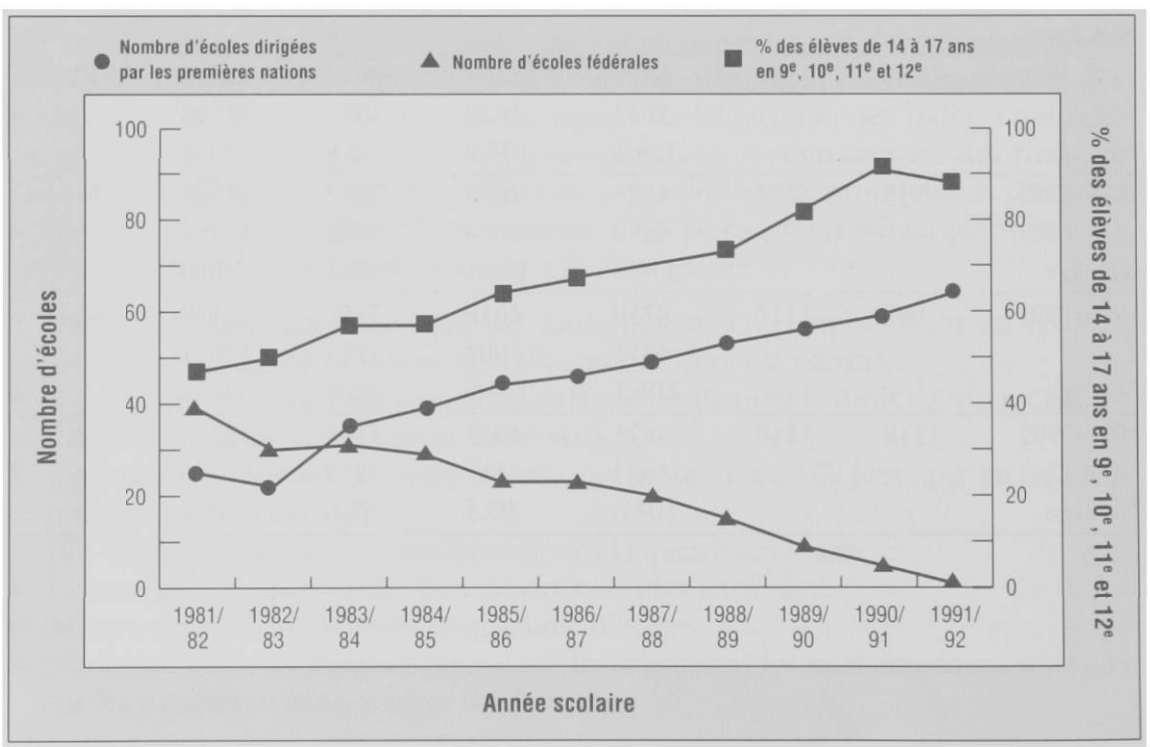
MAINC - Registres d'immatriculation des élèves des premières nations inscrits dans la région de la Saskatchewan

ANNÉE	Maternelle 4	Maternelle 5	Niv. 1/4 (Âge 6/9)	Niv. 5/8 (Âge 10/13)	Niv. 9/12 (Âge 14/17)	Niv. 1/12 (Âge 16/17)	Nombre total d'élèves
1981-1982	601	958	5351	4348	1698	11397	12956
			3836	3854	3678	11368	
Niv. âge			139.5	112.8	46.2	100.3	
1982-1983	437	788	4366	3741	1877	9984	11209
			3770	3849	3780	11399	
Niv. âge			115.8	97.2	49.7	87.6	
1983-1984	618	1019	4601	3874	1265	10640	12277
			3847	3850	3819	11516	
Niv. âge			119.6	100.6	56.7	92.4	
1984-1985	600	856	4283	3620	2195	10098	11644
			3913	3842	3846	11601	
Niv. âge			109.5	94.2	57.1	87.0	
1985-1986	698	919	4718	3826	2373	10917	12534
			3998	3854	3860	11712	
Niv. âge			118.0	99.3	61.5	93.2	
1986-1987	673	1017	4558	3821	2477	10856	12546
			4142	3813	3867	11822	
Niv. âge			110.0	100.2	64.1	91.8	
1987-1988	818	1042	4633	3911	2529	11073	12933
Niv. âge							
1988-1989	859	1100	4524	3883	2643	11050	13009
			3942	3630	3626	11198	
Niv. âge			114.8	107.0	72.9	98.7	
1989-1990	935	1053	4523	3898	2922	11343	1331
			4079	3674	3592	11345	
Niv. âge			110.9	106.1	81.3	100.0	
1990-1991	992	1110	4730	4058	3351	12139	14241
			4459	3901	3717	12077	
Niv. âge			106.1	104.0	90.2	100.5	
1991-1992	1118	1140	4835	4055	3354	12244	14502
			4624	4117	3829	12570	
Niv. âge			104.6	98.5	87.6	97.4	

Écoles fédérales et écoles dirigées par les premières nations en Saskatchewan

Année	Écoles fédérales	Écoles dirigées par les premières nations
1981/82	39	24
1982/83	30	23
1983/84	31	34
1984/85	30	37
1985/86	24	44
1986/87	24	45
1987/88	20	49
1988/89	16	51
1989/90	9	55
1990/91	5	60
1991/92	1	62

Taux de rétention scolaire chez les élèves du secondaire habitant les réserves de la Saskatchewan par rapport aux changements survenus dans l'administration des écoles (écoles fédérales c. écoles des premières nations)



- Mettre en application un programme mixte d'études et de travail coopératif ainsi que d'autres types de formation en milieu de travail à l'intention des élèves du secondaire.
- Apprendre peu à peu aux jeunes à s'adapter au changement.
- Promouvoir la compétence en gestion. Il fut une époque où nous souffrions d'une pénurie d'information; aujourd'hui, nous sommes surinformés. Les élèves doivent tous apprendre également à gérer les changements qui touchent à leur vie personnelle et à celle des autres.

Un tel système serait fondé sur les principes que voici :

- L'éducation et la formation sont un processus permanent.
- Les programmes et les établissements d'enseignement doivent favoriser le développement intellectuel, spirituel, émotif et physique de nos élèves.
- L'éducation doit être bénéfique tant aux individus qu'à leur famille, à leur collectivité et aux générations à venir. Le droit à l'éducation est assorti d'obligations et de responsabilités.
- Nous devons prendre conscience du besoin légitime pour les peuples autochtones de notre époque de fonctionner dans des mondes différents, souvent en possédant plusieurs langues et en acquérant des aptitudes et des connaissances issues de plusieurs cultures.
- La responsabilité de la qualité de l'éducation et de la formation, d'une part, et de la réussite des élèves, d'autre part, est partagée par ceux-ci, les établissements d'enseignement, les parents, les familles, les collectivités et les divers paliers de gouvernement.
- Nous devons reconnaître que les autochtones, quel que soit leur lieu de résidence ou leurs antécédents scolaires, ont droit à des établissements d'enseignement qui augmentent leurs chances d'emploi, qui favorisent l'acquisition d'un concept positif de soi et qui renforcent l'identité culturelle et linguistique.

La nécessité de mettre l'accent sur les sciences

Un thème qui revient souvent (en plus du retour aux «trois-clés»), en particulier dans le milieu des affaires, c'est l'importance de l'enseignement des sciences dans nos écoles. Pour les autochtones, une bonne formation en sciences est absolument vitale si nous voulons que les générations à venir apportent leur pleine contribution à la société canadienne. Un tel programme pourrait facilement être mis en oeuvre et aurait d'excellentes retombées tant en matière économique qu'en matière d'emploi, non seulement pour notre peuple, mais pour la collectivité canadienne dans son ensemble. Par exemple, si un plus grand nombre d'autochtones devenaient médecins, infirmiers ou infirmières, ingénieurs ou agronomes, non seulement ils bénéficieraient de meilleures possibilités d'emploi, mais ils constitueraient également un bassin d'autochtones ayant une formation supérieure et capables d'assumer des rôles de premier plan au sein de leurs collectivités. Grâce à un puissant leadership, des entreprises économiques, ainsi que des services et des établissements de santé qui seraient considérés comme des parties intégrantes de la collectivité autochtone pourraient être établis.

Comme on peut le constater en examinant les deux tableaux qui suivent, les autochtones des premières nations sont gravement sous-représentés non seulement dans les domaines scientifiques et techniques nécessitant des diplômes universitaires, mais également dans les domaines techniques ne nécessitant pas de compétences universitaires. Pour que les autochtones des premières nations aient une représentation proportionnelle dans ces domaines d'ici l'an 2006, nous devrions décerner des diplômes à 19 160 étudiants d'université et à 57 985 autres étudiants ayant acquis une formation technique. Cet objectif est-il réalisable et comment pouvons-nous l'atteindre?

La stratégie est évidente :

- Il faut insuffler à nos jeunes enfants le «désir d'être» ingénieurs, médecins, infirmiers ou infirmières, agronomes, et ainsi de suite, et leur donner les encouragements nécessaires pour qu'ils le deviennent effectivement. Actuellement, pour diverses raisons, peu d'enfants autochtones ont un jour envisagé la possibilité de choisir une profession scientifique. Pour sentir naître en soi ce «désir d'être», il faut aux enfants le soutien et l'encouragement de leur famille et de leur collectivité. Les universités, les collèges techniques, les sociétés d'État et les entreprises privées ont également un rôle à jouer en offrant aux enfants autochtones la possibilité de voir par eux-mêmes qu'ils pourraient être heureux de faire des études et de travailler dans un domaine scientifique.
- Il faut augmenter le nombre d'élèves autochtones diplômés de l'école secondaire qui bénéficient d'une base solide en mathématiques et en sciences, afin que, s'ils le désirent, ils puissent poursuivre des carrières scientifiques dans les professions de la santé, du génie, de l'agriculture, des sciences naturelles ou dans d'autres professions techniques connexes. Les élèves autochtones qui terminent l'école secondaire sont plus nombreux que jamais auparavant, mais le nombre de diplômés ayant une base solide en mathématiques et en sciences demeure encore relativement peu élevé. Pour corriger cette situation, il faut mettre en place des programmes spéciaux et s'assurer la collaboration d'un grand nombre de personnes et d'organismes, en particulier ceux qui s'occupent de la formation des maîtres et de l'enseignement des sciences et des mathématiques.
- Il faut créer un meilleur climat d'apprentissage pour les élèves autochtones afin qu'ils réussissent la transition de l'école secondaire à la première ou à la deuxième année d'un programme d'études scientifiques menant à un diplôme. L'adaptation nécessaire pour réussir dans un climat d'apprentissage traditionnel de niveau postsecondaire est beaucoup plus difficile pour les élèves des premières nations et les autres élèves autochtones que pour leurs condisciples. Les études révèlent qu'environ 25 % des étudiants des premières nations qui entreprennent des études universitaires obtiennent un diplôme, par rapport à 55 % pour l'ensemble de la population étudiante. Toutefois, il a également été démontré que si l'on crée un meilleur climat d'apprentissage, en particulier en première et en deuxième année, le taux de persévérance scolaire sera beaucoup plus élevé que la moyenne chez les étudiants en génie provenant de minorités, par exemple, et trois fois plus élevé que chez les jeunes des minorités qui étudient dans un climat d'apprentissage traditionnel.

Nombre de personnes titulaires d'un diplôme *universitaire* dans certains domaines scientifiques et nombre d'Indiens qui doivent obtenir un tel diplôme pour qu'on en arrive à une représentation proportionnelle en l'an 2006*, au Canada et en Saskatchewan

	CANADA		SASKATCHEWAN	
	Nombre de diplômés dans la population	Nombre d'Indiens nécessaire pour une représentation proportionnelle	Nombre de diplômés dans la population	Nombre d'Indiens nécessaire pour une représentation proportionnelle
Agronomie	31 610	830	4 055	475
Architecture	14 955	395	200	25
Sciences biologiques	60 420	1 590	1 650	195
Chimie	27 935	735	575	70
Art dentaire	14 735	390	360	40
Génie	187 080	4 925	3 995	470
Sciences générales	26 680	700	610	70
Géologie et domaines connexes	16 955	450	465	55
Économie domestique	25 180	665	1 070	125
Mathématiques	67 605	1 780	1 900	225
Médicine	55 215	1 455	1 780	210
Soins infirmiers	86 065	2 270	3 340	390
Autres sciences de l'ingénieur et sciences appliquées	19 245	510	455	55
Autres sciences de la santé	50 640	1 335	1 220	140
Pharmacie	20 865	550	1 100	130
Physique	16 185	425	360	40
Médicine vétérinaire	5 865	155	325	40
TOTAUX	**727 235**	**19 160**	**23 460**	**2 755**

* Projections démographiques moyennes des premières nations pour l'an 2006; Canada 671 526, Sask. 118 934 : tiré de *Projections de la population indienne inscrite, 1986-2011*, Shirley Lob, Section des projections démographiques, Division de la démographie, Statistique Canada, janvier 1990.

* Données réunies par l'Office of Education de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, *A Strategic and Operational Plan to Increase the Number of First Nations People in the Science Based Professions*, février 1993.

Nombre de personnes titulaires de certificats et de diplômes *non universitaires* dans certains domaines scientifiques et nombre d'Indiens qui doivent obtenir un tel diplôme ou certificat pour qu'on en arrive à une représentation proportionnelle en l'an 2006*, au Canada et en Saskatchewan

	CANADA		SASKATCHEWAN	
	Nombre de diplômés dans la population	Nombre d'Indiens nécessaire pour une représentation proportionnelle	Nombre de diplômés dans la population	Nombre d'Indiens nécessaire pour une représentation proportionnelle
Techniques agricoles et biologiques	81 180	2 135	2 910	340
Techniques industrielles et des sciences appliquées	1 481 885	39 020	50 490	5 940
Techniques d'économie domestique	103 475	2 725	2 615	310
Techniques des mathématiques et des sciences physiques	44 215	1 165	930	110
Technologies de laboratoire médical et de diagnostic	25 785	680	1 015	120
Techniques des soins médicaux	49 825	1 310	3 410	400
Soins infirmiers	236 415	6 225	10 455	1 230
Métier d'infirmier ou d'infirmière auxiliaire	133 965	3 530	6 405	755
Autres techniques liées aux sciences de la santé	45 365	1 195	1 020	120
TOTAUX	**2 202 101**	**57 985**	**79 250**	**9 325**

* Projections démographiques moyennes des premières nations pour l'an 2006; Canada 671 526, Sask. 118 934 : tiré de *Projections de la population indienne inscrite, 1986-2011*, Shirley Lob, Section des projections démographiques, Division de la démographie, Statistique Canada, janvier 1990.

* Données réunies par l'Office of Education de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, *A Strategic and Operational Plan to Increase the Number of First Nations People in the Science Based Professions*, février 1993.

- Il importe de faciliter l'inscription des élèves autochtones à des programmes scientifiques menant à l'obtention d'un grade ou d'un diplôme et de les aider à réussir. Or la plupart des programmes scientifiques sont contingentés. Pour pallier le problème, nous proposons que soit créé un réseau d'universités et d'instituts techniques qui auront pour mission :
  - d'admettre dans leurs programmes scientifiques ordinaires menant à l'obtention d'un grade ou d'un diplôme (après qu'on aura effectué les virements de crédits nécessaires) les étudiants autochtones qui auront obtenu des notes satisfaisantes dans le programme de transition;
  - de créer pour les étudiants des premières nations et les autres étudiants autochtones un climat d'apprentissage chaleureux propice à l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice de leurs activités professionnelles. La collaboration et le soutien des collèges ou facultés à vocation scientifique d'un certain nombre d'universités sont nécessaires à la réalisation de cet objectif, mais une université en particulier devra se faire le maître d'oeuvre et servir de modèle.

Pour conclure, disons que si nous ne prenons pas dès maintenant l'initiative de donner à nos étudiants une formation satisfaisante dans ces domaines, une autre génération d'autochtones sera reléguée à l'arrière-plan.

Annexe A

Théories relatives à la participation des autochtones à la vie active

Voici un résumé synoptique des diverses théories relatives à la participation des autochtones à la vie active. Les auteurs de ces théories essaient d'analyser les obstacles et les empêchements possibles à l'emploi des autochtones. Pour en apprendre davantage sur la question, le lecteur consultera l'étude de Peters & Rosenberg intitulée *Les Indiens et la population active* (MAINC, août 1992).

Les Indiens et la population active

Théorie nº 1 : L'économie dualiste

Les tenants de cette théorie font valoir qu'il existe deux marchés du travail distincts dans la société canadienne et que chacun répond à des règles de comportement différentes. Le premier, qu'on pourrait appeler marché du travail primaire, offre des emplois stables, des salaires élevés et une sécurité à plus long terme. Le marché du travail secondaire se caractérise, quant à lui, par des exigences professionnelles et des

salaires peu élevés ainsi que par l'instabilité des emplois. Ce serait la structure du marché du travail auquel appartient l'individu, plutôt que ses compétences ou ses particularités, qui déterminerait vers lequel de ces marchés il va être entraîné. La conclusion est que la discrimination empêche les autochtones d'accéder au marché du travail primaire.

Théorie nº 2 : Le syndrome de dépendance

Ceux qui adhèrent à la théorie de la dépendance émettent l'hypothèse que le système capitaliste favorise l'apparition, entre l'exploité et l'exploiteur, d'un type de relations généralement imputables à la colonisation. Les débats sur le développement sont habituellement animés par l'exploiteur (donc par quelqu'un de l'extérieur) et ne visent pas à répondre aux besoins locaux. Par ailleurs, jamais le capital ne s'accumule dans les mains de l'exploité. Le capital disparaît ailleurs, et les autochtones se retrouvent dans des emplois peu valorisants, de courte durée et peu nombreux.

Théorie nº 3 : L'approche marxiste

C'est une combinaison d'approches qui intègre quelques-uns des thèmes sous-jacents des deux premières théories. L'approche marxiste propose une structure de classes où la majorité (le prolétariat) est sous la coupe de la bourgeoisie. Que peut-on en dire, sinon que l'URSS a éclaté?

Théorie nº 4 : Les caractéristiques individuelles

C'est la théorie la plus courante et la plus souvent mise en pratique. La méthode préconisée est de modifier les caractéristiques des individus (compétences, éducation, etc.) pour accroître leurs chances dans la vie active.

On distingue quatre approches ou théories sous-jacentes :

- La théorie économique : repose sur le postulat que les autochtones entrent sur le marché du travail avec une série de caractéristiques productives (formation, attitudes) et de préférences personnelles et qu'ils prennent donc des décisions rationnelles par rapport au choix d'un emploi et à la rémunération. Par conséquent, on met l'accent sur les études, la formation professionnelle, la formation en cours d'emploi et tout autre type de formation, parce qu'elles vont augmenter les chances de l'individu.
- La théorie de la culture de la pauvreté : explique pourquoi des générations de pauvres s'adaptent les unes après les autres à leur situation de marginalité dans la société en créant une culture qui interdit aux générations suivantes de briser le cycle infernal. Des caractéristiques comme l'infériorité, la désintégration de la famille, la dépendance à l'égard de l'assistance sociale, la haine des institutions et le rejet des valeurs de la classe moyenne sous-tendent cette culture. Par conséquent, cette attitude culturelle devient en soi un obstacle. Comment alors changer le caractère des individus?
- L'approche sociologique : concerne le bagage social de chaque individu (sexe, scolarité et occupation des parents, race, âge, comportements et valeurs). Chaque

élément du contenu peut nuire aux chances de l'individu de participer à la vie active.

La théorie de la modernisation : selon cette théorie, les valeurs et les comportements occidentaux sont des préalables du bien-être économique, et les économies traditionnelles représenteraient un gros obstacle à surmonter pour parvenir au développement.

Vers une gestion stratégique d'économies autochtones indépendantes : une vision holistique

*Richard-Marc Lacasse**

> Nous vivons une époque-parenthèse, un hiatus entre deux ères. Mais c'est néanmoins une époque riche, effervescente et ouverte à tous les possibles. Et si nous savons tirer parti de nos incertitudes, nous accomplirons davantage encore que nous n'avons su le faire dans les périodes de stabilité.
>
> *John Naisbitt*

Les collectivités autochtones traversent une crise à l'heure actuelle. Trop nombreux sont les peuples autochtones qui ont délaissé «le cercle». Il semble n'exister aucun remède contre la désintégration de la famille, la fragmentation des valeurs traditionnelles, la distorsion de l'économie et l'érosion de la spiritualité. Les modèles classiques de développement économique n'ont pas permis de résoudre les crises actuelles. Nous devons déterminer les changements structurels qu'il convient d'apporter. Il nous faut explorer de nouvelles orientations de manière à jeter les bases d'économies autosuffisantes. Nous sommes aux prises avec des problèmes systémiques, c'est-à-dire qu'ils sont interreliés et qu'on ne peut les comprendre dans le carcan des méthodes fragmentées propres à nos disciplines et aux organismes publics. Nous croyons que l'émergence d'économies autochtones autosuffisantes repose sur certaines transformations. Pour les Chinois, traverser une période de crise (*wei-ji*) a deux significations : danger et possibilités à exploiter. Le moment est venu pour les autochtones d'exploiter les possibilités socio-économiques qui s'offrent à eux.

* Professeur au Département d'économie et de gestion, Université du Québec à Rimouski.

Le présent document ne reflète pas une vision classique du développement économique. Nous nous sommes inspiré de plusieurs sages, depuis A.T. Ariyaratne à Sri Lanka jusqu'à S.J. Augustine à Big Cove, au Nouveau-Brunswick. Des spécialistes tels que le professeur Harold Bhérer nous ont éclairé grâce à leurs recherches de pointe sur l'entrepreneuriat autochtone. Par ailleurs, les travaux effectués sur le terrain auprès de peuples indigènes des Amériques (depuis les Quichuas et les Otavaliens dans les Andes jusqu'aux Innus et aux Micmacs dans l'est du Québec) ont aussi balisé l'exploration de nouvelles avenues.

Une nouvelle vision du développement socio-économique des autochtones

Pour faire face à l'enjeu du XXI[e] siècle, nous devons élaborer un nouveau mode de réflexion et, de ce fait, modifier en profondeur notre attitude à l'égard de la maîtrise du développement socio-économique. Pouvons-nous encore parler de valeurs et de planification économique au sein des collectivités autochtones? Pouvons-nous concilier la foi, l'espérance, la tolérance et la charité avec le développement économique? Pouvons-nous tendre vers la santé économique sans qu'il y ait confrontation?

Lorsqu'il s'agit d'interventions qui touchent la planification économique dans les collectivités autochtones, nous devons sans cesse tenir compte d'un ensemble de valeurs omniprésentes, notamment la préservation de la langue, de la culture et de la spiritualité. Selon les traditions spirituelles des autochtones d'Amérique, la Terre est une mère qu'on doit nourrir, honorer et respecter. Le futur développement socio-économique des autochtones doit être compatible avec ce précepte.

Par le passé, la planification de l'économie des peuples autochtones est demeurée l'apanage de spécialistes et de bureaucrates isolés dans leurs tours d'ivoire. Dorénavant, cette planification doit reposer entièrement sur l'apport collectif de toutes les parties visées. La planification stratégique doit être considérée comme une tâche accomplie par les collectivités autochtones, et non pas pour les autochtones par des experts-conseils. Cette réflexion sur les problèmes actuels auxquels font face les autochtones (exploration de nouvelles avenues) entraîne l'émergence d'une nouvelle vision en remplacement des modèles conceptuels désuets. Nous devons concevoir une réflexion systémique faisant appel à l'intelligence et à la créativité de la collectivité. Il nous faut élaborer des moyens pratiques et les mettre à la disposition de toutes les collectivités autochtones. Le moment est venu de travailler à l'élaboration d'une démarche pratique en ce qui touche l'émergence d'une culture «entrepreneuriale» au sein des collectivités autochtones.

La restauration du cercle brisé

Depuis des millénaires, le cercle se trouve au coeur de la vie quotidienne des peuples autochtones. Des rassemblements quotidiens aux cérémonies symboliques, des rencontres poétiques aux rencontres spirituelles, le cercle illustre les liens qui déterminent la qualité de la vie communautaire de ces peuples. Un équilibre physique et

spirituel s'est établi dans la relation qu'ils entretenaient avec leur monde. Or, l'arrivée des Européens en Amérique a perturbé le mode de vie traditionnel des autochtones, brisant ainsi le puissant cercle de la dignité, de la fierté et de la spiritualité parmi les peuples autochtones. Ils ont perdu le contact les uns avec les autres, ils ont perdu le contact avec la mère Terre, ils ont perdu la maîtrise de leur destinée : on les a systématiquement conditionnés à être tributaires d'étrangers.

Les cercles de discussion et de partage doivent être les principales tribunes utilisées pour en arriver à un consensus en matière de planification socio-économique. Citons à cet égard les propos d'un historien micmac :

> À l'heure actuelle, si nos chefs sont guidés par la sagesse de nos anciens, s'ils s'intéressent au point de vue des jeunes et sont guidés par leurs préoccupations, et s'ils écoutent les leçons de nos mères qui enseignent à partager, à aimer et à collaborer, ils ne pourront jamais prendre une mauvaise décision. En effet, une décision qui reflète les valeurs et les principes moraux de la collectivité ne peut être mauvaise aux yeux de notre collectivité[1].

Aux fins de la planification stratégique qui touche les autochtones, nous devons respecter la sagesse et les connaissances des anciens; nous devons écouter les leçons des mères; et nous devons respecter les jeunes ainsi que leur vision de l'avenir.

Le mouvement Sarvodaya à Sri Lanka

L'analyse du mouvement Sarvodaya peut contribuer à soutenir les efforts que nous déployons pour préserver les valeurs traditionnelles dans le contexte du développement économique. Le professeur Ariyaratne a transformé la vie de centaines de milliers de villageois de Sri Lanka (4 000 villages) grâce à son vaste programme d'autosuffisance et d'autonomie qui repose sur six aspects différents, soit les aspects social (amélioration par la coopération), économique (production de biens au moyen d'une technologie appropriée selon des méthodes coopératives aussi peu nocives que possible pour l'écosystème), politique (décentralisation du pouvoir et processus décisionnel exempt de toute contrainte), moral (éthique), culturel (reconnaissance et maintien de l'hétérogénéité culturelle) et spirituel (maintien de la spiritualité ancestrale). La stratégie du mouvement Sarvodaya consiste à favoriser l'intelligence, la compétence, la confiance et l'engagement collectif des villageois de sorte qu'ils puissent réellement s'aider eux-mêmes. Il s'agit d'une organisation non hiérarchique qui compte un nombre équilibré d'hommes, de femmes et de jeunes. Le programme de développement de la collectivité constitue une expérience d'apprentissage social : le processus, en tant qu'expérience humaine, est aussi important que le produit final. Selon le professeur Ariyaratne, ce sont les villageois eux-mêmes qui connaissent le mieux leurs propres besoins. Le rôle des spécialistes de l'extérieur est de les écouter avec respect puis de favoriser l'émergence de l'intelligence collective au sein de la collectivité. Le fait d'écouter la collectivité favorise l'établissement d'une estime de soi individuelle et collective, stimule les énergies en veilleuse et révèle les possibilités négligées et sous-exploitées.

L'engagement des peuples autochtones dans le développement socio-économique : une réalité

Certaines collectivités autochtones du Canada ont établi des stratégies, des projets et des institutions à caractère économique qui contribuent à l'amélioration de leur économie locale. Permettez-nous de présenter brièvement deux programmes qui ont révélé la capacité des collectivités autochtones de planifier le développement socio-économique.

Le Programme d'adaptation de la main-d'oeuvre

En vertu de ce programme, on met sur pied un comité d'adaptation de la main-d'oeuvre, dont le rôle consiste à éviter les mises à pied et à accroître la stabilité de l'économie dans les collectivités autochtones du Québec. Il favorise en outre la création de groupes de travail à vocation socio-économique au sein des collectivités autochtones. Ces groupes de travail cernent les problèmes auxquels fait face la collectivité et mettent en oeuvre des solutions visant à les régler. Le comité se compose d'ordinaire de membres du conseil de bande (hommes politiques) et de la collectivité autochtone (anciens, femmes, jeunes et chefs spirituels). Les deux parties choisissent le chef du groupe de travail. En règle générale, ce groupe bénéficie du savoir-faire technique et de l'aide financière de plusieurs organisations du secteur public : le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu du Québec, Emploi et Immigration Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, le Secrétariat des affaires autochtones du Québec, l'Office de planification et de développement du Québec, etc. Ces groupes de travail suivent d'ordinaire cinq grandes étapes :

- Analyse préliminaire de la collectivité autochtone : les agents de développement économique, les représentants des pouvoirs publics et les membres du conseil de bande analysent la situation socio-économique et déterminent s'il est nécessaire de mettre sur pied un comité d'adaptation de la main-d'oeuvre.
- Mise sur pied du comité : toutes les parties signent une entente créant un groupe de travail. Le conseil de bande, la collectivité autochtone et les représentants des pouvoirs publics se réunissent pour déterminer le mandat et la structure de ce groupe de travail. On désigne un président et un trésorier. En règle générale, le président est un animateur qui possède une vaste expérience du développement socio-économique aux paliers local et régional. Les membres du comité établissent un processus décisionnel et déterminent le rôle des participants.
- Analyse de la collectivité autochtone : le groupe de travail doit mener une étude de diagnostic portant sur la collectivité. Il établit par la suite un énoncé des responsabilités. En règle générale, on retient les services de conseillers pour aider les membres du comité. Ces derniers examinent les résultats de l'étude.
- Plan d'attaque : à la suite de l'étude de diagnostic, le groupe de travail élabore avec l'aide des conseillers un plan de relance économique. Le comité examine aussi des façons de mettre en oeuvre le plan établi.
- Évaluation : le comité évalue les résultats des travaux. On rédige un rapport définitif, dans lequel sont formulées des recommandations, et on le soumet à l'approbation du conseil de bande.

En examinant les comptes rendus d'interviews et d'expériences de planification du développement socio-économique par les autochtones menées dans 20 collectivités autochtones au Québec, on a analysé divers modèles de planification stratégique socio-économique[2]. Nous avons été agréablement surpris par la démarche créative et éclairée adoptée en matière de développement socio-économique au sein de ces collectivités.

Le programme Développement des collectivités

Deux collectivités autochtones du Québec ont adapté un autre programme, soit le programme Développement des collectivités. Ce programme fédéral permet aux collectivités qui sont aux prises avec des difficultés de faire montre d'innovation et d'agir en qualité de leaders et de gestionnaires en réglant leurs problèmes de longue date en matière d'emploi. En vertu du programme Développement des collectivités, Emploi et Immigration Canada s'associe à de petites collectivités qui traversent une crise. Les gens sont appelés à participer à des activités locales ayant pour objet d'évaluer les problèmes économiques, de repérer les possibilités à exploiter et d'atteindre à long terme la stabilité de l'emploi ainsi que la croissance et l'adaptation de la main-d'oeuvre.

Le Comité d'aide au développement des collectivités est l'agent responsable du plan de développement économique de la collectivité. Ce comité évalue les besoins de celle-ci en matière de développement et d'adaptation, puis il élabore un plan stratégique. Il fait converger les efforts de la collectivité vers le but commun que représente son développement. Le succès et la force de ce programme sont attribuables au fait que la collectivité assume l'élaboration et l'application du plan stratégique.

En règle générale, le Comité d'aide au développement des collectivités est chargé :

- de susciter la participation du secteur privé et des divers ordres de gouvernement à l'évaluation des problèmes de la collectivité et à l'élaboration de solutions appropriées;
- d'élaborer un plan et des propositions globales en matière de développement économique local axées sur des solutions à court et à long terme aux problèmes concernant la main-d'oeuvre;
- de coordonner les initiatives de redressement locales;
- de recommander les options appropriées;
- de vérifier après une certaine période si le plan stratégique se révèle adéquat;
- de mettre le plan stratégique à jour chaque année;
- d'évaluer le programme.

L'habilitation des collectivités autochtones

Le mandat global concernant le développement socio-économique des collectivités autochtones doit consister à dresser un plan stratégique qui rétablira le sens traditionnel de la dignité, de la fierté et de la spiritualité au sein de ces collectivités. Dans toute stratégie de développement économique des autochtones, on doit tenir compte

des sept besoins physiques et spirituels déterminés par les historiens autochtones : nourriture, vêtements, médicaments, abri, outils, déplacements et spiritualité.

La méthode employée doit être souple, créative et adaptée à la culture autochtone. L'élaboration d'un plan stratégique socio-économique exige des techniques de recherche-action éclectiques : recherche documentaire (en particulier sur le cercle inopérant ou le cercle brisé), recherche historique sur les sagas héroïques et les exploits légendaires), rencontres collectives, cérémonies de guérison, techniques nominales de groupe et ateliers sur la vision de l'avenir (anciens, femmes, adolescents et décrocheurs), etc. Ces approches donnent à la collectivité le pouvoir de libérer une énorme quantité d'énergie humaine qu'il est impossible d'exploiter si les autochtones sont contraints à recevoir passivement le savoir-faire des autres et à subir leur supervision. La collectivité doit être le milieu local dans lequel on introduit le changement. Les grandes étapes de ces mandats collectifs pourraient être les suivantes :

- diagnostic des obstacles, des menaces et des possibilités à exploiter en ce qui touche le développement socio-économique au sein de la collectivité;
- conception d'un plan d'action faisant clairement état des choix stratégiques et des interventions prioritaires nécessaires à l'émergence d'économies autosuffisantes dans les collectivités autochtones;
- mise en oeuvre de projets à court, à moyen et à long terme;
- détermination des outils précis à employer pour évaluer les objectifs établis dans le plan d'action.

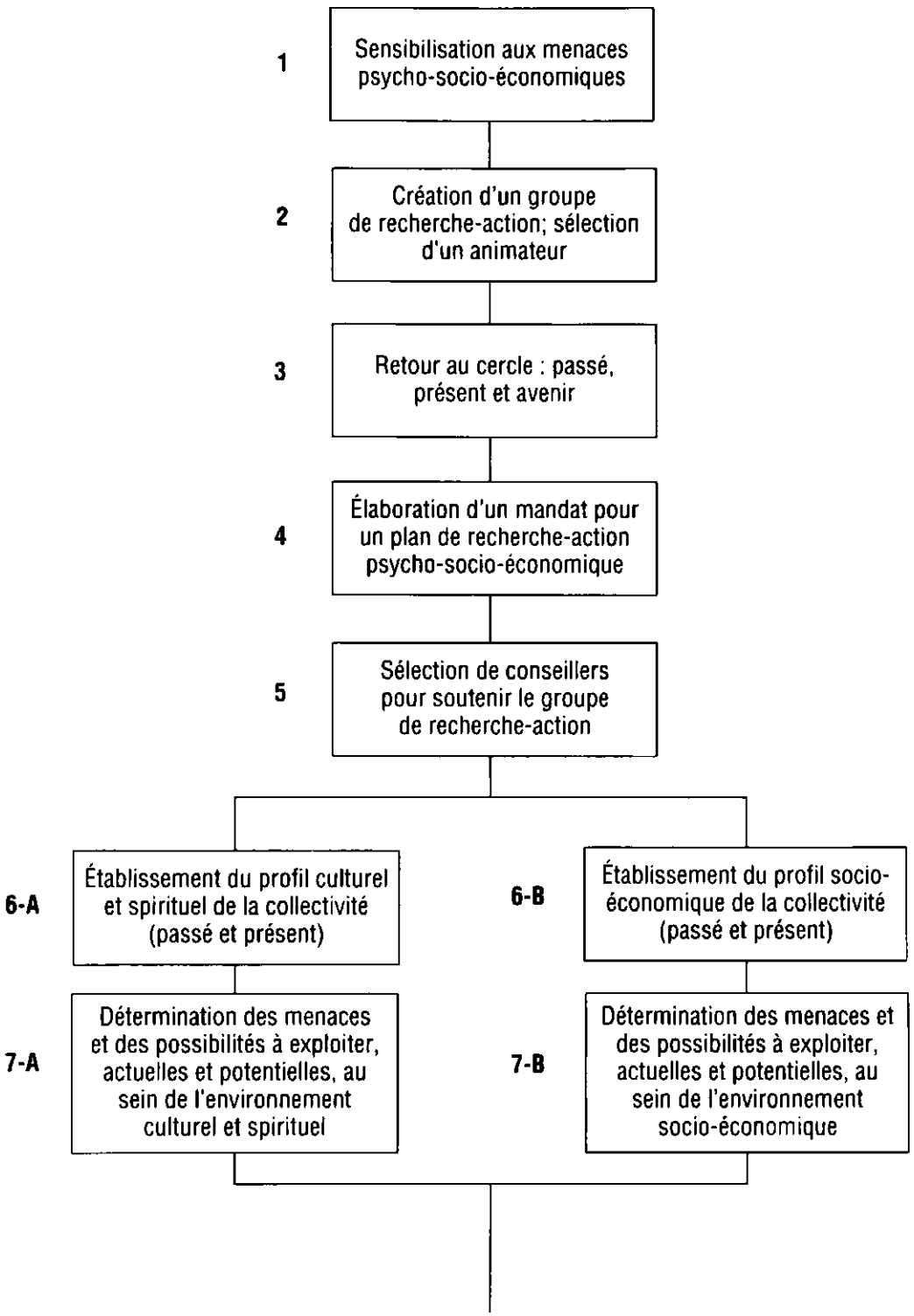
Vers un modèle holistique

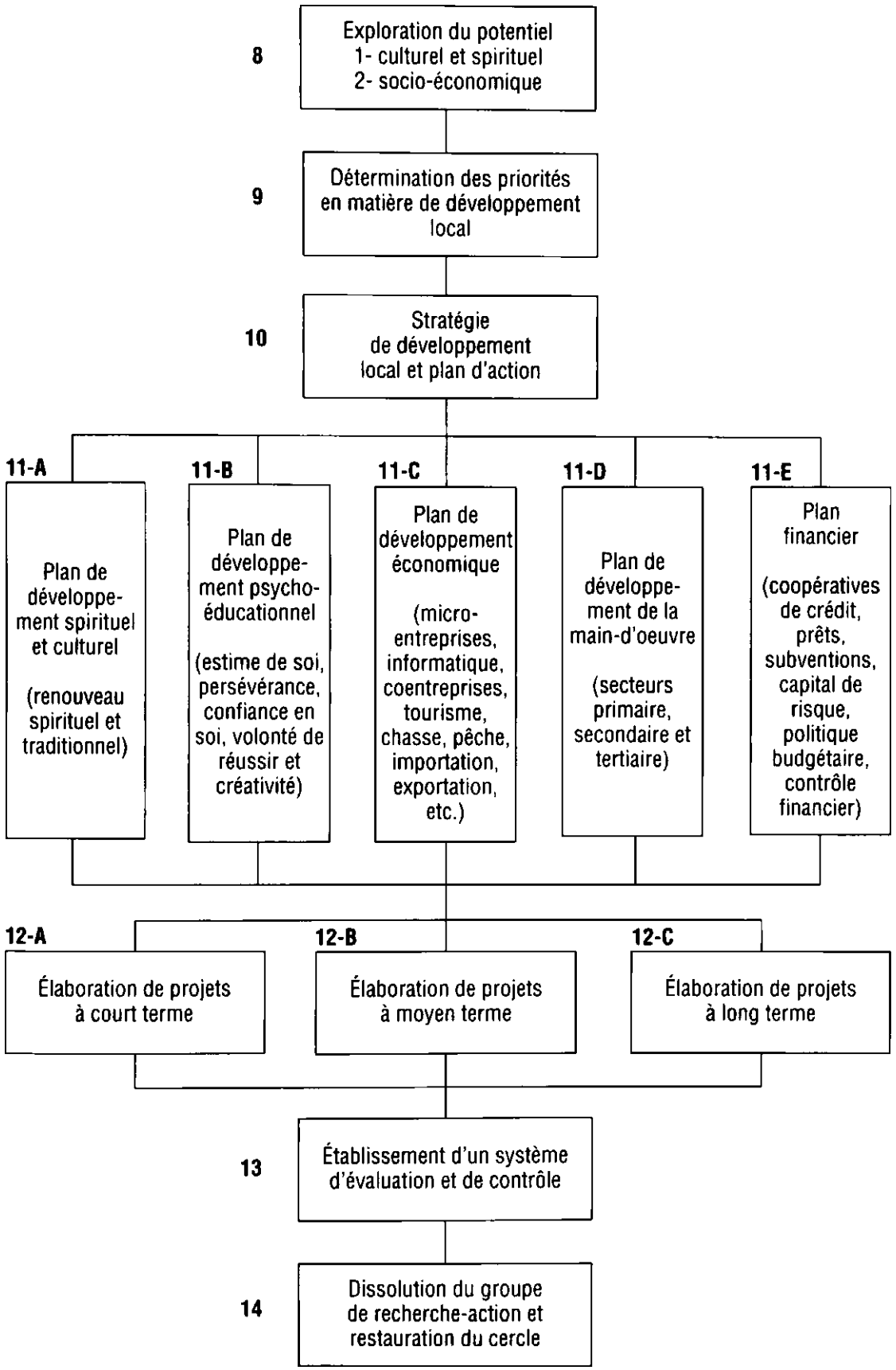
Examinons maintenant un processus de planification stratégique que pourraient utiliser les collectivités autochtones. Ce modèle holistique est à la fois éclectique (car il s'inspire des autochtones des Amériques et du mouvement Sarvodaya de Sri Lanka) et idéal (car il comporte les meilleurs éléments qui ressortent de ces expériences). Le modèle de développement socio-économique constitue un véhicule d'apprentissage social pour toute collectivité autochtone : le processus, en tant qu'expérience humaine, est aussi important que le produit final. Le tableau 1 illustre ce processus.

Tout d'abord, les autorités et les représentants de la collectivité autochtone étudient la pertinence d'établir une stratégie pour améliorer le développement socio-économique (étape 1). Les parties conviennent alors d'établir un comité (étape 2). Le groupe de travail recrute un animateur d'expérience qui apportera son soutien aux fins de la planification, de l'organisation et de la coordination du travail du comité. L'animateur doit posséder une vaste expérience du développement socio-économique aux paliers local et régional. Il a pour principal rôle de susciter la participation et la créativité des membres de la collectivité dans la résolution des problèmes collectifs. L'une des premières tâches du comité consiste à informer la collectivité autochtone de sa situation socio-économique passée et présente en vue

Tableau 1

Gestion stratégique d'économies autochtones autosuffisantes : un modèle holistique[3]




8
Exploration du potentiel
1- culturel et spirituel
2- socio-économique
9
Détermination des priorités
en matière de développement
local
10
Stratégie
de développement
local et plan d'action
11-A
Plan de développement spirituel et culturel
(renouveau spirituel et traditionnel)
11-B
Plan de développement psycho-éducationnel
(estime de soi, persévérance, confiance en soi, volonté de réussir et créativité)
11-C
Plan de développement économique
(micro-entreprises, informatique, coentreprises, tourisme, chasse, pêche, importation, exportation, etc.)
11-D
Plan de développement de la main-d'oeuvre
(secteurs primaire, secondaire et tertiaire)
11-E
Plan financier
(coopératives de crédit, prêts, subventions, capital de risque, politique budgétaire, contrôle financier)
12-A
Élaboration de projets à court terme
12-B
Élaboration de projets à moyen terme
12-C
Élaboration de projets à long terme
13
Établissement d'un système d'évaluation et de contrôle
14
Dissolution du groupe de recherche-action et restauration du cercle

de solliciter des propositions axées sur un plan de développement de la collectivité (étapes 3 et 4). En règle générale, l'ampleur de la tâche en jeu oblige le comité à retenir les services de conseillers (étape 5).

Le groupe de travail et la collectivité établissent un profil socio-économique ainsi qu'un profil spirituel et culturel (étape 6), puis ils examinent les points forts et les points faibles de la collectivité (étape 7). On doit avoir recours à un vaste éventail de techniques de participation pour libérer une énorme quantité d'énergie humaine et une énorme créativité : rencontres collectives, cérémonies de guérison, synectique, techniques nominales de groupe, méthode Delphi, ateliers sur la vision de l'avenir (anciens, femmes, adolescents et décrocheurs), techniques de jeux de rôles, etc.

Une analyse détaillée des étapes 6 et 7 permet au comité de mieux comprendre le potentiel de la collectivité autochtone et le potentiel entrepreneurial de ses ressources humaines (étape 8). En s'appuyant sur les données recueillies et en faisant appel à des techniques nominales de groupe, la collectivité autochtone établit ensuite, en fonction de ses points forts et de ses points faibles, une liste de priorités en matière de développement socio-économique (étape 9).

L'animateur et le comité autochtone élaborent ensuite une stratégie de développement local (étape 10). Ce plan stratégique porte sur le développement spirituel et culturel (renouveau spirituel et traditionnel); le développement psycho-éducationnel (estime de soi, confiance en soi et programmes Jeunes entreprises); le développement économique (micro-entreprises, informatique, coentreprises, tourisme, chasse et pêche, arts et artisanat, importation et exportation, etc.); la formation de la main-d'oeuvre (secteurs primaire, secondaire et tertiaire); le financement de projets (coopératives de crédit, prêts, subventions, capital de risque, politique budgétaire et contrôle financier). L'annexe fait état de considérations précises concernant le soutien efficace de la croissance des entreprises autochtones. Le plan global (étape 11) doit être compatible avec l'idéologie culturelle et spirituelle de la collectivité.

À l'étape suivante (étape 12), on dresse une liste des projets à court, à moyen et à long terme. Conformément à la logique, l'étape suivante consiste à établir un système d'évaluation et de suivi (étape 13). Enfin, l'animateur supervise la dissolution du groupe de travail et la mise en branle d'un organisme permanent de développement socio-économique au palier local.

> Selon de nombreuses traditions spirituelles et traditions de ressourcement, la guérison passe par la visualisation. L'autoguérison suppose qu'on entre en contact avec cette entièreté, cette sainteté, qu'on visualise les avenirs humains qui englobent tout ce que nous sommes et pouvons être, la lumière, l'obscurité et les autres nuances.
>
> *Auteur anonyme*

Conclusion

La promotion de l'autonomie socio-économique constitue une course à relais à laquelle participent plusieurs porteurs de flambeau : la famille, les chefs spirituels, les éducateurs, les réseaux des milieux d'affaires et les pouvoirs publics. C'est au sein de la famille qu'on jette les bases de la réussite. Les parents sont investis d'une importante mission : il leur incombe de bien faire comprendre à leurs enfants le sens traditionnel de la dignité, de la fierté et de la spiritualité. Le père et la mère doivent stimuler et maintenir chez leurs enfants des deux sexes le feu sacré de la confiance en soi. Par la suite, le credo de l'autonomie doit s'intégrer au système scolaire : dans les maternelles, les écoles primaires, les écoles secondaires, les collèges et les universités. Les éducateurs doivent propager et renforcer la culture entrepreneuriale par le truchement du système scolaire. Au palier local, les conseils de bande, les éducateurs, les travailleurs sociaux et les entrepreneurs doivent diffuser des modèles de comportement efficaces, réhabiliter les grandes sagas héroïques, favoriser les coentreprises avec des partenaires locaux, régionaux, nationaux et même étrangers.

On peut faire appel à la planification socio-économique stratégique pour contrer les menaces ainsi que les obstacles auxquels font face les collectivités autochtones et exploiter les possibilités qui se présentent à elles; la gestion de la *wei-ji* actuelle suppose des compromis entre les valeurs individuelles et collectives de même qu'entre la culture locale et celle du «village planétaire». Le dénominateur commun de la promotion de la prospérité dans les collectivités autochtones sera l'intelligence collective.

À l'avenir, la longue route vers l'indépendance économique des autochtones ne reposera pas nécessairement sur les muscles et l'effort physique; elle sera sans doute un amalgame d'analyse de l'environnement, d'intuition et de créativité collectives, de savoir-faire, de confiance en soi et de gestion stratégique des réseaux interpersonnels.

Annexe

L'établissement d'une culture entrepreneuriale

La conception d'un modèle visant à déterminer les initiatives entrepreneuriales de nouvelles entreprises commerciales constitue un exercice complexe. Le champ particulier de l'entrepreneuriat autochtone commande un type de réflexion permettant de demeurer ouvert à toutes les avenues possibles. Il convient de tenir compte de divers aspects (économique, historique, spirituel, psychologique et sociologique) lorsqu'on s'attaque aux problèmes liés à l'émergence de petites entreprises dans un environnement autochtone local.

Nous nous sommes inspiré du paradigme suivant : «La formation d'entreprises est le fruit de l'interaction d'éléments situationnels et culturels.» Les principaux éléments de notre modèle se composent de variables psychologiques, sociales, économiques et situationnelles qui influencent l'entrepreneur potentiel et le poussent ou le tirent vers une activité entrepreneuriale : création d'une entreprise, achat d'une entreprise existante, héritage d'une entreprise familiale et accès à la propriété d'une entreprise existante sur invitation. Dans les collectivités autochtones, on doit porter une attention particulière aux projets collectifs.

Les principales variables

Pour les besoins du présent document, nous avons regroupé les variables en cinq catégories (figure 1). Les variables retenues sont les suivantes : variables sociologiques, variables situationnelles, entrepreneur potentiel (homme ou femme), accès aux ressources et activités entrepreneuriales.

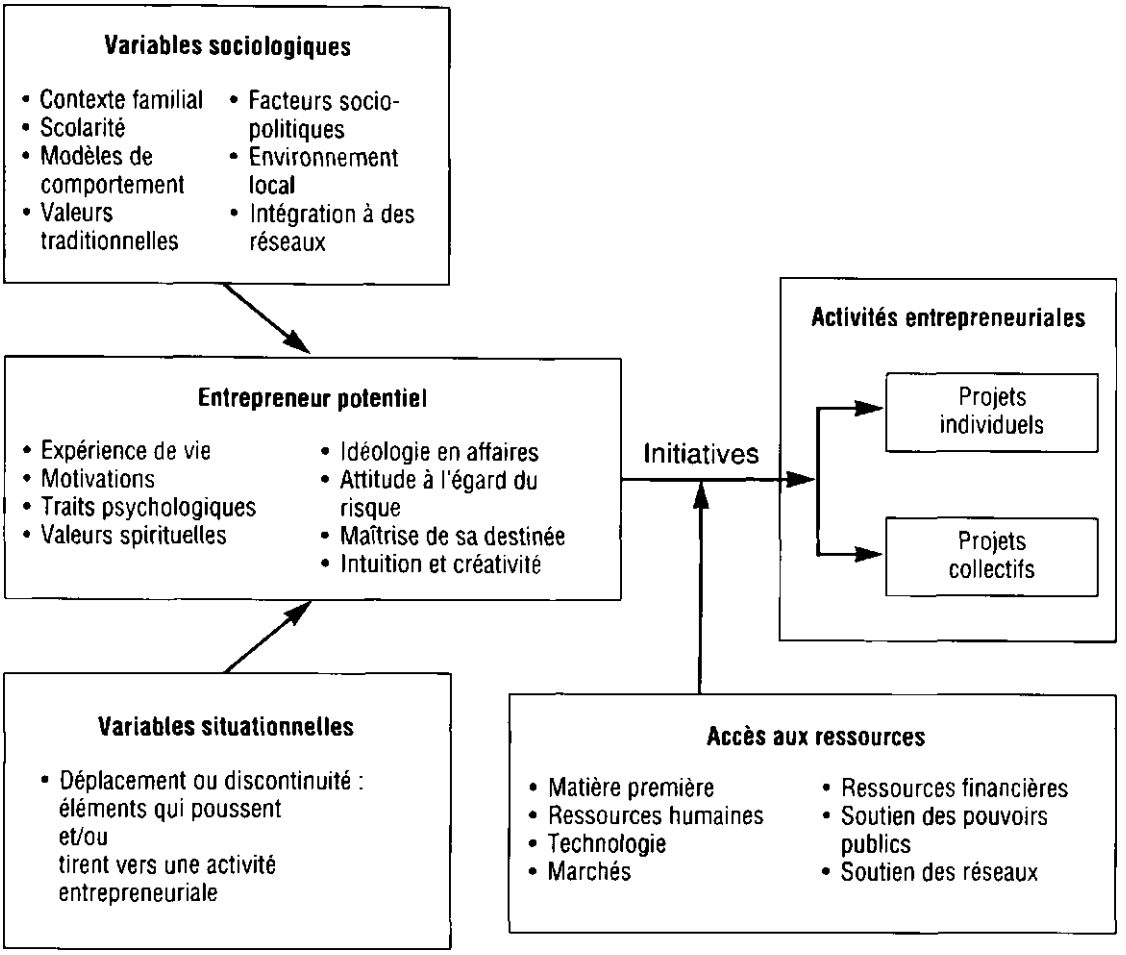
Variables sociologiques. Afin d'explorer les facteurs sociaux plus à fond, nous avons retenu les variables suivantes à la lumière d'études effectuées dans le domaine : contexte familial, scolarité, milieu de travail, modèles de comportement, valeurs traditionnelles, environnement local et intégration à des réseaux. Ces variables peuvent engendrer une culture entrepreneuriale qui pousse l'entrepreneur autochtone potentiel à créer une nouvelle entreprise.

Variables situationnelles. À notre avis, de nombreuses créations d'entreprises découlent d'incidents perturbateurs ou tumultueux survenus dans la vie d'une personne. La documentation sur cette question et nos constatations antérieures justifient la présence de variables situationnelles dans notre modèle. Ces variables se divisent en deux catégories distinctes : les incidents qui *poussent* et ceux qui *tirent* vers une activité entrepreneuriale.

Entrepreneur potentiel (homme ou femme). La personne elle-même peut aussi représenter une variable qui permet d'expliquer l'activité entrepreneuriale. La variable de l'entrepreneur potentiel englobe l'expérience de vie de la personne, ses motivations,

Figure 1

Établissement d'une culture entrepreneuriale[4]



ses caractéristiques psychologiques et spirituelles, son idéologie en affaires, son attitude à l'égard du risque, la maîtrise qu'elle a de sa destinée, son intuition et sa créativité.

Activité entrepreneuriale. Cette variable dépendante constitue la pierre angulaire de notre modèle. Les activités entrepreneuriales peuvent se manifester de différentes façons : création d'une entreprise, acquisition d'une entreprise existante, accès à la propriété sur invitation et, enfin, accès à une entreprise familiale par héritage. Les projets collectifs constituent aussi des activités entrepreneuriales.

Accès aux ressources. Outre les vecteurs situationnels et sociaux favorables, l'entrepreneur potentiel doit disposer des ressources nécessaires pour mettre en branle l'activité entrepreneuriale. Les recherches que nous avons menées dans ce domaine nous ont permis de distinguer les ressources de base suivantes matières premières, main-d'oeuvre qualifiée, accès à la technologie, accès aux marchés, capital de risque et soutien des pouvoirs publics ainsi que de divers réseaux.

Considérations précises à l'égard du développement de l'entrepreneuriat dans les collectivités autochtones

En ce qui touche le développement social et économique des autochtones par le truchement de l'entrepreneuriat, on doit tenir compte des éléments suivants :

- La promotion de l'entrepreneuriat constitue une course à relais à laquelle participent plusieurs porteurs de flambeau : la famille, les éducateurs et les chefs spirituels, les réseaux des milieux d'affaires, les pouvoirs publics, les organisations internationales, etc.
- C'est au sein de la famille qu'on doit jeter les bases de la culture entrepreneuriale. Les parents sont investis d'une importante mission : il leur incombe de montrer à leurs enfants que les activités entrepreneuriales ne sont pas limitées au monde de l'homme blanc. Le père et la mère doivent stimuler et maintenir le feu sacré chez leurs enfants des deux sexes et favoriser l'autonomie par l'entrepreneuriat.
- Le credo de l'entrepreneuriat doit ensuite s'intégrer au système scolaire : dans les maternelles, les écoles primaires, les écoles secondaires, les collèges et les universités. Les éducateurs doivent propager et renforcer la culture entrepreneuriale par le truchement du système scolaire. La mise en oeuvre de programmes d'études qui favorisent l'entrepreneuriat doit susciter :
  - la persévérance;
  - la confiance en soi;
  - l'autonomie;
  - le respect de soi;
  - une attitude positive à l'égard des risques calculés;
  - la volonté de réussir;
  - la créativité et l'intuition.
- Au palier local, les leaders sociaux et les dirigeants des milieux d'affaires doivent :
  - présenter des modèles de réussite;
  - favoriser l'établissement de coentreprises;
  - créer des réseaux imbriqués (fournisseurs, banquiers et entrepreneurs);
  - mettre sur pied des pépinières de micro-entreprises à l'intention des entrepreneurs potentiels.
- Les pouvoirs publics, aux paliers local, provincial et national, doivent stimuler l'entrepreneuriat chez les autochtones. Il leur faut modifier l'image du fonctionnaire bureaucratique, qui doit se révéler un conseiller et un guide pour l'entrepreneur autochtone potentiel. Les centres de recherche doivent demeurer en contact avec les entrepreneurs autochtones et partager leur technologie ainsi que leur savoir-faire. Les ministères ne doivent plus projeter l'image de structures qui freinent l'entrepreneuriat, mais plutôt commencer à exercer un effet synergique.
- Au palier international, dans le contexte de la mondialisation de l'économie, les organisations telles que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur doivent faire montre d'une plus grande créativité dans le soutien de la diversification des économies autochtones par le truchement des programmes axés sur l'importation et l'exportation.

Notes

1. Augustine, Stephen J. *Reviving the Traditional Sense of Dignity, Pride and Spirit*, document de travail, Big Cove (Nouveau-Brunswick), mars 1993.
2. Source des données : analyse de documents internes du Secrétariat des affaires autochtones du Québec et du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu du Québec; analyse des énoncés de mandat et des rapports des comités d'adaptation de la main-d'oeuvre autochtones; interviews auprès de chefs autochtones, de représentants des pouvoirs publics et d'agents de développement économique; correspondance avec les collectivités autochtones dotées d'un comité d'adaptation de la main-d'oeuvre; coupures de presse.
3. D'après Lacasse, R.-M. *Hacia la Automía Económica de los Pueblos Indígenas*, document de travail, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito (Équateur), février 1991.
4. Lacasse, R.-M. *Hacia la Automía Económica de los Pueblos Indígenas*, document de travail, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito (Équateur), février 1991.

Une brève tax(inomie) de la fiscalité et du développement économique des premières nations

*André LeDressay**

En l'an de grâce 1085, le roi Guillaume ordonna à un groupe de ses commissaires de dresser le cadastre de son royaume, aujourd'hui l'Angleterre. Des renseignements furent recueillis sur la population, la superficie des terres que possédaient les seigneurs ainsi que le nombre de têtes de bétail, d'instruments aratoires et notamment de charrues. (Angresano, 1992, p. 73) [traduction]

Cette vaste enquête territoriale forme le *Domesday Book*, ainsi nommé parce qu'on croyait que le roi se préparait pour le jour du Jugement dernier. Par la suite, l'histoire révèle que ce recensement avait probablement pour but ultime de taxer la propriété. Il est difficile de se pencher sur la fiscalité des premières nations sans avoir le sentiment d'être un des sinistres commissaires de Guillaume.

Le jour du Jugement dernier

Au commencement, il y avait l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*. Modifié en 1985, cet article se lit maintenant comme suit :

(1) Nonobstant toute autre loi fédérale ou provinciale, mais sous réserve de l'article 83, les biens suivants sont exemptés de taxation :

* Analyste en matière de politiques, Shuswap Nation Tribal Council.

a) le droit d'un Indien ou d'une bande sur une réserve ou des terres cédées;

b) les biens meubles d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve.

(2) Nul Indien ou bande n'est assujetti à une taxation concernant la propriété, l'occupation, la possession ou l'usage d'un bien mentionné aux alinéas (1)a) ou b) ni autrement soumis à une taxation quant à l'un de ces biens.

(3) Aucun impôt sur les successions, taxe d'héritage ou droit de succession n'est exigible à la mort d'un Indien en ce qui concerne un bien de cette nature ou la succession visant un tel bien, si ce dernier est transmis à un Indien, et il ne sera tenu compte d'aucun bien de cette nature en déterminant le droit payable, en vertu de la *Loi fédérale sur les droits successoraux* [...] sur d'autres biens transmis à un Indien ou à l'égard de ces autres biens.

La portée du présent document de réflexion est limitée par le rapport entre la fiscalité et le développement économique sur les terres des premières nations. Chacun sait que tout document de travail sur la fiscalité et le développement économique des premières nations commence par l'article 87 tant vanté de la *Loi sur les Indiens*. En fait, d'aucuns seraient portés à suggérer que le paragraphe 87(4) pourrait être ajouté à la Loi, rendant ainsi obligatoire l'article 87 dans tout document de travail. Ces documents présentent un certain nombre d'analyses juridiques détaillées sur les répercussions de l'exonération fiscale partielle[1] (voir Bibliographie). Du point de vue du développement économique, ces documents concluent tous que les entreprises des premières nations situées sur les réserves jouissent d'un avantage considérable. Cependant, les données statistiques du présent mémoire révèlent que les premières nations profitent très peu de cet avantage pour leur développement économique[2]. Nous expliquerons pourquoi dans les pages qui suivent.

Le premier chapitre du document traite brièvement des répercussions juridiques de l'exonération fiscale prévue à l'article 87. La jurisprudence a toujours défini la portée de l'application de l'article 87. Bien que l'application de l'exonération ait été auparavant assez incertaine, l'arrêt récent de la Cour suprême dans l'affaire *Williams* a obscurci l'application de l'exonération pour beaucoup de types d'emplois à l'extérieur des réserves. Malgré l'incertitude juridique actuelle en ce qui concerne les paramètres de l'exonération, le chapitre portera également sur les avantages (et les inconvénients) du développement économique et de la création d'entreprises qui découlent de l'exonération accordée aux premières nations.

Le deuxième chapitre présentera des faits obtenus des familles, des gouvernements et des entreprises de six collectivités de la nation shuswap, situées à l'intérieur des terres de la Colombie-Britannique. Ces études ont permis de conclure, entre autres, que les possibilités de développement économique permises par l'exonération

prévue à l'article 87 sont très peu utilisées. Des entretiens avec des intéressés d'autres premières nations ainsi qu'une recherche superficielle sur diverses assiettes fiscales nous amènent à penser que cette conclusion est valable pour la quasi-totalité des premières nations.

Quant au troisième chapitre, il y est avancé que l'incertitude juridique concernant les terres des premières nations explique en partie que l'on se prévale aussi peu de l'article 87[3]. Dans le *Working Paper on Indian Taxation* du ministère des Finances, le gouvernement fédéral tente de supprimer cette incertitude, notamment lorsqu'elle se rapporte à la taxe de vente et à l'impôt sur le revenu fédéraux. Peu de premières nations[4] ont défini leur position de principe sur ces questions fiscales. Le chapitre présente des faits obtenus auprès d'un certain nombre de premières nations et suggère que celles-ci pourraient être encouragées à définir des régimes fiscaux plus vastes (impôt foncier, taxe de vente, impôt sur le revenu et les ressources). En outre, l'élaboration de régimes fiscaux semblables pourrait contribuer à dissiper l'incertitude qui entoure les compétences des premières nations et créer un milieu favorable aux initiatives économiques dans les collectivités.

L'article 87 : malédiction ou bénédiction?

Nous avons mentionné antérieurement que l'exonération fiscale prévue à l'article 87 était une exonération partielle car son application est limitée par un certain nombre de paramètres. En fait, trois conditions doivent être respectées (*Highlights Report*, 1992, p. 44).

- L'impôt doit pouvoir être applicable en vertu de la loi.
- Le demandeur doit être un Indien ou un gouvernement des premières nations tel que le définit la *Loi sur les Indiens* (aucune société).
- L'Indien ou le gouvernement des premières nations assujetti à un impôt doit habiter une réserve ou des terres cédées, et/ou les biens meubles d'un Indien ou d'un gouvernement des premières nations doivent être situés sur une réserve.

Ces conditions ont entraîné des problèmes d'interprétation. Brown et Strother (1991) et Morry (1993) ont étudié la jurisprudence qui a découlé de ces problèmes. On trouvera ci-dessous un sommaire, tiré d'études plus détaillées, de certaines des répercussions juridiques de l'article 87.

Les répercussions

- Le passage «Nonobstant toute autre loi» de l'article 87 remplace toute autre loi fédérale ou provinciale.
- Les biens meubles qui sont exonérés désignent les biens immatériels (électricité, revenu) et matériels (que l'on peut déplacer).
- En ce qui concerne les biens matériels, le test sur lequel tout repose pour le situs est généralement l'emplacement prépondérant, qui dépend du mode d'utilisation et de la garde du bien. À titre d'exemple, une voiture achetée sur une réserve est réputée située sur une réserve et donc exonérée d'impôt.

- Les biens immatériels, comme l'impôt sur le revenu, sont chose beaucoup plus complexe. Jusqu'à très récemment, le revenu des Indiens inscrits qui travaillaient pour un employeur situé sur une réserve était exonéré d'impôt. L'arrêt récent de la Cour suprême dans l'affaire *Williams* permettra cependant aux tribunaux de tenir compte d'autres facteurs connexes comme le lieu où l'employé offre ses services[5]. À titre d'exemple, une certaine confusion règne dans des situations comme celle de l'Assemblée des premières nations dont le siège social est situé sur le territoire d'Akwesasne mais dont un certain nombre d'employés inscrits travaillent à Ottawa.
- L'arrêt *Williams* a également obscurci la question de l'exonération fiscale des entreprises situées sur les réserves. Quels sont les facteurs importants qui rattachent le revenu d'entreprise à la réserve? Est-ce :
  - le lieu du siège social;
  - le lieu où se présentent les employés pour travailler;
  - le lieu où les employés sont payés;
  - le lieu des transactions commerciales; ou
  - le lieu où le travail est effectué[6]?
- Le revenu en intérêts des comptes bancaires est exonéré en règle générale à condition que la succursale de la banque soit située sur la réserve.
- L'exonération applicable aux obligations, aux lettres de change et aux titres est fonction du lieu où est émis le document.
- Les gouvernements des premières nations et les Indiens inscrits ne sont pas assujettis à la TPS si le bien est acheté sur une réserve ou si le vendeur ou son agent livre le bien à une adresse de la réserve. La disposition «nonobstant» signifie que ces règles visent également les taxes de vente provinciales.
- Lorsque des cigarettes et de l'essence sont achetées sur les réserves, ces achats doivent être assujettis à une exonération des taxes provinciales sur l'essence et le tabac[7].

L'article 87 et le développement économique : du pour et du contre

L'exonération fiscale de l'article 87 utilisée au maximum peut être un moyen efficace de favoriser un développement économique fructueux pour les premières nations[8]. Il s'agit malheureusement d'une arme à double tranchant qui, d'une part, trace la voie au développement économique et qui, d'autre part, entraîne de la confusion, des tensions et de la paperasse. La section qui suit examine brièvement le rôle de l'exonération partielle dans le développement économique.

Le pour

L'exonération partielle procure plusieurs avantages aux entreprises des réserves des premières nations. En voici quelques-uns.

- L'exonération de la TPS, des taxes de vente provinciales, des taxes sur le tabac et l'essence signifie que les entreprises des réserves offrent un avantage considérable pour leurs clients «inscrits». En admettant que les profits soient suffisamment élevés et que la concurrence soit faible ou inexistante, cet avantage tarifaire pour-

rait être théoriquement passé en partie au marché plus important des Indiens non inscrits de certaines premières nations.

- L'exonération de l'impôt sur le revenu pour les employés inscrits pourrait engendrer un coût de la main-d'oeuvre inférieur pour les entreprises des réserves et procurer un avantage tarifaire ultérieur. Comme nous le verrons plus bas, cet avantage a tout de même un prix.
- Les sociétés situées sur les réserves peuvent répartir leur revenu aux gouvernements ou aux personnes exonérés d'impôt au moyen d'un droit déductible ou peut-être de dividendes, ce qui aurait pour conséquence de supprimer tout leur revenu imposable. Ces sociétés jouiraient d'un avantage car le coût d'opportunité[9] (le coût véritable) est inférieur.
- Si les gouvernements des premières nations peuvent être considérés comme des municipalités et s'ils possèdent plus de 90 % d'une société, on peut avoir recours à une exonération en vertu de l'alinéa 149(1)d)[10] de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le situs du revenu n'a aucune importance pour cette exonération (Morry, 1993, p. 17).
- Les exonérations fiscales des associations de premières nations seront fonction des facteurs de rattachement du revenu d'entreprise. Lorsque le partenaire est exonéré d'impôt, ce type particulier de structure commerciale peut favoriser les investissements[11] car une partie du revenu imposable peut être transmise au partenaire exonéré d'impôt. Cependant, cela ne s'applique pas aux coentreprises.
- Les entreprises dirigées par des bandes sont exonérées d'impôt si leur revenu provient de la réserve ou si elles ont recours aux dispositions relatives aux municipalités de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mentionnées ci-dessus. Il importe de faire une mise en garde : en tant qu'organisme non constitué en société, la bande peut exposer involontairement ses biens hors réserve à ses créanciers.

Le contre

L'exonération fiscale prévue à l'article 87 ne constitue cependant pas toujours un avantage pour les entreprises prospères et pour le développement économique des premières nations. En fait, plus d'un homme d'affaires autochtone a laissé entendre que les inconvénients l'emportent presque sur les avantages et qu'ils expliqueraient peut-être le fait que l'exonération est très peu utilisée sur les terres des premières nations. «Une autre bande bien nantie a indiqué que sur une échelle de 1 à 10, l'exonération fiscale n'apparaît même pas.» (Brown et Strother, 1991, p. 120) [traduction] Voici quelques raisons qui expliquent cette situation.

- Beaucoup d'entreprises non autochtones craignent que les entreprises des premières nations jouissent d'un avantage injuste en raison de l'exonération partielle. Le mythe selon lequel les membres des premières nations ne paient aucun impôt est souvent perpétué dans les médias et décourage peut-être d'éventuels entrepreneurs des premières nations de mener une bataille politique dans le simple but de créer une entreprise.
- Les dispositions relatives au situs de l'exonération fiscale partielle n'encouragent pas la création d'entreprises à l'extérieur des réserves et l'expansion vers de plus grands marchés.

- Le recours à l'exonération de l'impôt sur le revenu par les employés des premières nations suscite souvent des tensions lorsque ces derniers comparent leur revenu avant impôt avec celui des employés non autochtones[12] qui effectuent un travail semblable.
- Les exigences administratives des remboursements de la TPS et des taxes de vente provinciales pour des produits exonérés achetés par des entreprises situées sur les réserves des premières nations (notamment les postes d'essence) peuvent avoir de sérieuses répercussions sur la trésorerie de ces entreprises. Bien que le consommateur échappe à la taxe de vente au moment de l'achat, le détaillant doit parfois attendre trois mois avant d'être remboursé[13]. Les démarches à faire pour obtenir ces remboursements sont excessivement compliquées pour les petites entreprises.
- Il semble qu'il y ait un fossé considérable entre le recours à l'exonération fiscale et son application économique efficace au sein des collectivités des premières nations. L'article 87 ne facilite en rien l'interprétation de la nature des biens personnels et du lieu de leur achat. À cela s'ajoute un jargon extrêmement déroutant[14] qui, soit dit en passant, se traduit rarement par des mesures de développement économique au sein des collectivités des premières nations. L'incertitude qui règne en ce qui concerne l'affaire *Williams* ne fait qu'aggraver le problème[15].

Bien que l'exonération partielle prévue à l'article 87 procure un avantage réel pour la création d'entreprises des premières nations, les données statistiques du chapitre suivant indiquent clairement que cet avantage est peu utilisé. Il y a certes d'autres facteurs qui influent. Nous soutenons que le développement économique pourrait être supérieur si l'on se concentrait sur ces autres facteurs, notamment l'incertitude juridique.

Le *bungee* économique: une étude de cas

Afin de comprendre le rapport éventuel entre la fiscalité et le développement économique pour les premières nations, il importe de saisir le fonctionnement d'une économique typique des premières nations. La plupart (sinon la totalité) des systèmes économiques des premières nations sont victimes de ce qu'on pourrait appeler un *bungee* économique. En effet, l'argent qui entre dans les réserves en ressort aussitôt pour retourner dans l'économie non autochtone voisine. Le lecteur consultera à ce sujet *The Value of Cooperation – A Case Study of Six Shuswap Nation Tribal Council Communities*[16].

Le Shuswap Nation Tribal Council (SNTC) a lancé officiellement son programme statistique en 1991[17]. Le programme a comporté, entre autres, une collecte de renseignements sur le développement économique dans les collectivités. L'annexe A décrit brièvement les méthodes de collecte utilisées[18] et les taux de réponse obtenus.

Aux fins du présent document, les collectivités qui relèvent du SNTC sont jugées représentatives de celles de la plupart des premières nations canadiennes (rurales, urbaines et éloignées). Le recensement 1991 de Statistique Canada et les données de l'enquête sur les peuples autochtones[19] seront utilisés pour prouver à l'échelle

nationale la justesse des données de l'étude de cas, car les résultats de Statistique Canada sont publiés durant toute l'année civile actuelle. Voilà pourquoi ne sont présentées que les données statistiques de l'étude de cas qui se rattachent à la fiscalité et au développement économique.

L'assiette fiscale vide : les indices socio-économiques

On trouvera au tableau I certains des indices socio-économiques qui se rattachent aux collectivités de l'étude de cas. On présume qu'ils diffèrent peu des indices de la plupart des premières nations au Canada[20]. Le SNTC a réuni en 1991 et 1992 les statistiques relatives aux collectivités des premières nations. Les données relatives à la ville de Kamloops proviennent d'une collecte de Statistique Canada en 1990 ou de projections tirées du recensement de 1986.

Tableau I

Comparaison statistique des indices socio-économiques

	Skeetchestn	Adams Lake	North Thompson	Canoe Creek	Kamloops
Personnes par ménage	3,4	4,2	3,4	4,2	2,75
Prestataires de l'assurance-chômage (en %)*	29,5	30,3	30	49	8,7 (1990)
Revenu moyen du ménage**	21 000 $	22 500 $	26 100 $	14 000 $	43 714 $ (1990)
Pop. > 12e année (en %)***	18	26	31	14,3	37

* Pourcentage obtenu en divisant le nombre de prestataires par la somme d'employés et de prestataires.

** Pour les collectivités du SNTC, cette moyenne a été calculée à partir d'estimations du revenu des ménages lorsque ces données ont été fournies ou d'estimations des dépenses totales des ménages lorsque aucune réponse directe n'a été donnée sur le revenu des ménages.

*** Il s'agit du pourcentage de la population (normalisé à partir de l'échantillon) qui possède un diplôme universitaire ou qui a suivi un programme de formation professionnelle supérieur à une 12e année.

Beaucoup de dirigeants des premières nations s'opposent à ce que l'on discute de fiscalité car cette discussion pourrait aboutir à la suppression de l'exonération fiscale de l'article 87, puis ultérieurement à une imposition de leurs membres. Il n'est que trop évident d'après les indices susmentionnés que même si les premières nations voulaient faire payer des impôts à leur population, il n'y aurait rien à imposer. Le revenu moyen des ménages de Canoe Creek[21] ne représente que 32 % de celui des habitants de Kamloops. De plus, le pourcentage de prestataires de l'assurance-chômage est de 400 à 600 % supérieur dans les collectivités du SNTC par rapport à celui de Kamloops[22].

Le ministère canadien des Finances a effectué des études de cas dans six collectivités des premières nations. Les conclusions du rapport corroborent les faits susmentionnés. Seule une faible proportion des ménages des premières nations payeraient des impôts s'ils étaient visés par le régime fiscal canadien[23]. La plupart des membres des

premières nations recevraient des remboursements d'impôt s'ils remplissaient des déclarations de revenu[24].

Une fuite pécuniaire : les dépenses des ménages

Le tableau II ci-dessous donne un aperçu des dépenses des ménages dans les collectivités étudiées. On constate d'emblée à quel point l'argent sort des réserves. La réalité est vraisemblablement la même dans plusieurs autres collectivités. L'ampleur du phénomène devrait dissiper tout mythe selon lequel les premières nations ne contribuent pas à l'économie non autochtone et ne paient pas de taxe de vente.

Tableau II

Synopsis des dépenses hors réserve

	North Thompson	Kamloops	Adams Lake	Skeetchestn	Canoe Creek	Bonaparte
Dépenses totales hors réserve (%)*	83	85	77	73	68	89
Épicerie hors réserve (%)	99	99	100	77	75	100
Restaurants hors réserve (%)	94	72	98	93	96	95
Garages hors réserve (%)	93	84	87	87	36	95
Vêtements achetés hors réserve (%)	85	100	99	100	96	99
Loisirs hors réserve (%)**	88	97	95	87	98	80
Culture hors réserve (%)***	100		54	96	100	100
Jeu hors réserve (%)****	100		31	93	68	100

Par Kamloops, on entend la nation shuswap de Kamloops. La totalité des résultats n'a pas été réunie pour cette collectivité.

* Ces pourcentages ont été obtenus grâce à la formule : 100 % – {(exp. sur un bien X de la réserve ÷ dépenses totales pour le bien X) x 100}

** Par loisirs, on entend les dépenses engagées pour les rodéos et les activités sportives.

*** Par culture, on entend les dépenses engagées pour les réunions culturelles et connexes.

**** Il s'agit des dépenses engagées pour les bingos et les divers types de jeu.

Voici quelques points saillants de l'analyse plus détaillée de ces données que présente le document intitulé *The Value of Cooperation – A Case Study of the Six SNTC Communities.*

- Les dépenses de ces six collectivités shuswap (+57 ménages) à l'extérieur des réserves représentent 81 % de leurs dépenses totales.
- Les ménages de ces collectivités injectent annuellement environ 7,3 millions de dollars[25] dans l'économie non autochtone, soit des dépenses de 16 700 $ par ménage dont le revenu moyen n'est que de 20 600 $ environ.
- Ces dépenses importantes à l'extérieur des réserves détruisent également un mythe sur le paiement de taxes de vente par les premières nations, car il n'existe aucune exonération pour beaucoup de ces dépenses à l'extérieur des réserves. Le nombre insuffisant de commerces sur les réserves limite le recours à l'exonération fiscale. «On estime [en règle générale] que pour la plupart des achats d'une valeur

inférieure à 500 $, l'effort supplémentaire et le coût de la livraison l'emportent sur l'exonération de la TPS.» (Brown et Strother, 1991, p. 119) [traduction]

- Le coefficient de multiplication estimatif pour ces collectivités est de 1,25 (techniques keynésiennes normales). Cela signifie que chaque montant de 10 $ que reçoit un ménage du SNTC engendre une somme additionnelle de 2,50 $ pour l'économie du SNTC. Ce phénomène témoigne de l'absence de coopération économique au sein des collectivités du SNTC[26].

Un élastique : les dépenses des gouvernements des premières nations

C'est comme un élastique : les sommes dépensées par les gouvernements et les ménages du SNTC retournent immédiatement dans l'économie non autochtone. Bien qu'il soit faux d'affirmer que tous les gouvernements des premières nations sont théoriquement identiques, on peut présumer sans risque de se tromper, compte tenu des exigences administratives du ministère des Affaires indiennes et du Nord, qu'il y a plus que quelques similitudes en matière de dépenses.

Les données qui suivent ont été également tirées du document intitulé *The Value of Cooperation – A Case Study of Six SNTC Communities*. Le tableau III résume les dépenses de gouvernements choisis du SNTC. Voici quelques points saillants.

- Les gouvernements choisis sont la principale source d'emplois sur les réserves[27].
- Cinquante-deux pour cent (52 %) de l'ensemble des dépenses des gouvernements du SNTC sont engagées à l'extérieur des réserves[28] et les 48 % de dépenses engagées sur les réserves sont en grande partie des dépenses salariales.
- Environ 80 %[29] de la totalité des dépenses des ménages sont engagées à l'extérieur des réserves, ce qui signifie qu'environ 90 % des dépenses totales des gouvernements du SNTC sont finalement engagées à l'extérieur des réserves. Il s'agit d'un investissement d'environ 11,8 millions de dollars dans l'économie non autochtone qui, lorsqu'on ajoute la contribution des ménages, atteint approximativement 35 000[30] $ par ménage. Or chaque ménage a un revenu moyen légèrement supérieur à 20 000 $ – c'est ça le *bungee*.
- Plus de 14 % des dépenses des gouvernements du SNTC vont aux communications[31].
- Onze pour cent (11 %) des dépenses des gouvernements du SNTC sont engagées pour des experts-conseils de l'extérieur[32].
- Trente-neuf pour cent (39 %) des dépenses des gouvernements du SNTC sont consacrées directement au personnel[33].

Tableau III

Sommaire des dépenses de gouvernements shuswap

Type de dépense	Sur les réserves	Kamloops*	Autres	Total
Fournitures		280 000 $		280 000 $
Travaux d'imprimerie	3 000 $	67 000 $	4 000 $	74 000 $
Mobilier		10 000 $		10 000 $
Informatique		180 000 $		180 000 $
Photocopieurs		210 000 $		210 000 $
Télécopieurs		220 000 $		220 000 $
Téléphones		265 000 $		265 000 $
Achat de matériel		24 000 $		24 000 $
Articles de plomberie		30 000 $		30 000 $
Articles de nettoyage		50 000 $		50 000 $
Construction**		2 800 000 $		2 800 000 $
Véhicules		320 000 $		320 000 $
Électricité		350 000 $		350 000 $
Voyages		300 000 $	300 000 $	600 000 $
Envois postaux		10 000 $	40 000 $	50 000 $
Soins en établissement	40 000 $	140 000 $	10 000 $	190 000 $
Ens. postsecondaire	750 000 $	90 000 $	50 000 $	890 000 $
Assurances		140 000 $		140 000 $
Salaires (chefs et conseil)	400 000 $			400 000 $
Salaires (pers. soutien)	2 800 000 $			2 800 000 $
Personnel d'entretien	1 400 000 $			1 400 000 $
Salaires des enseignants	390 000 $			390 000 $
Garderies (salaires, expl.)	140 000 $			140 000 $
Frais de comptabilité	50 000 $			50 000 $
Frais juridiques		80 000 $	220 000 $	300 000 $
Frais de vérification		90 000 $		90 000 $
Régime de retraite	350 000 $			350 000 $
Autres experts-conseils***		400 000 $	200 000 $	600 000 $
Total	**6 323 000 $**	**5 656 000 $**	**624 000 $**	**13 203 000 $**

Ces résultats sont fondés sur les estimations des gouvernements du SNTC, du SCES, de Skeetchestn, de Kamloops, de Bonaparte, de Canoe Creek et d'Adams Lake.

Les chiffres sont généralement prudents et ne tiennent pas compte de la totalité des dépenses gouvernementales.

* Désigne les dépenses engagées dans la ville de Kamloops.

** S'entend des dépenses engagées pour les routes, les bâtiments communautaires et le logement.

*** Honoraires versés à des ingénieurs, des économistes, des publicitaires, des relationnistes et d'autres spécialistes.

Le développement économique des premières nations et la compétence fiscale

À partir de cette analyse, on peut tirer deux conclusions applicables aux premières nations en général.

- L'absence d'une économie autonome sur les réserves, comme en témoignent les dépenses des ménages et des gouvernements à l'extérieur des réserves, est sans doute l'une des principales raisons pour lesquelles les indices socio-économiques qui se rapportent aux premières nations sont très en deçà de la moyenne. Ces collectivités ne tirent vraiment pas profit au maximum de l'exonération fiscale prévue à l'article 87.
- Les ménages et les gouvernements des premières nations contribuent beaucoup non seulement à l'économie non autochtone mais encore aux coffres d'autres gouvernements par le truchement de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu.

Il serait très facile d'affirmer que la fiscalité n'est pas un moyen important de développement économique chez les premières nations car très peu de collectivités ont recours efficacement à l'exonération fiscale de l'article 87. Cependant, cela serait naïf et prématuré. On présumerait que l'exonération fiscale partielle avait été réellement prévue pour favoriser le développement économique[64]. D'un autre point de vue, l'exonération fiscale partielle prévue à l'article 87 n'est pas un moyen de développement économique créé par les gouvernements des premières nations. Son existence reconnaît implicitement la compétence d'un autre gouvernement sur les terres des premières nations.

> La fiscalité est une question de compétence, [...] elle nous donne les moyens de nous occuper de notre formation et de notre développement économique. (Allocution d'Ovide Mercredi, chef de l'Assemblée des premières nations, le 30 mars 1993, lors d'une réunion extraordinaire des chefs sur la fiscalité.) [traduction]

Le développement économique des premières nations ne devrait pas trop insister sur l'exonération fiscale prévue à l'article 87. Aux États-Unis, des faits indiquent que certaines premières nations ont été en mesure d'accomplir des progrès économiques après avoir joui d'une compétence fiscale, et pas avant. La souveraineté politique a précédé la prospérité.

> Les recherches indiquent qu'une économie prospère dépend d'abord d'une souveraineté efficace [...] L'autonomie gouvernementale est l'une des façons de supprimer l'indigence sur les réserves. (*Highlights Report*, 1992, p. 33)[65] [traduction]

> La tribu a commencé à exercer ses pouvoirs gouvernementaux. Les dirigeants décidèrent de créer et de mettre en oeuvre un régime fiscal qui deviendrait l'instrument primordial du développement économique. (*Highlights Report*, 1992, p. 55, Truman Carter) [traduction]

L'affirmation[16] selon laquelle l'incertitude (juridique, administrative, politique ou autre) nuit à toute interaction entre les agents économiques est légèrement plus ésotérique. Bish (1993) soulève la question en demandant quel établissement bancaire prêterait des fonds à un gouvernement des premières nations en qui il n'aurait pas confiance ou contre lequel il n'aurait pas de recours évident en cas de défaut de paiement. La confusion qui règne en ce qui concerne l'exonération fiscale partielle prévue à l'article 87 contribue à accentuer cette incertitude relative à la compétence des premières nations et nuit peut-être au développement économique.

Il n'y aucune raison pour qu'il en soit ainsi. Le ministère des Finances a rendu public son document *Working Paper on Indian Taxation* à la fin de mars 1993. Selon ce document, les premières nations pourront peut-être bientôt exercer ce type de pouvoir.

> Un nouveau rapport fiscal (pour les premières nations) doit être compatible avec la démarche générale vers l'autonomie gouvernementale [...] une autonomie accrue au sein de la confédération [...] la fiscalité des gouvernements indiens doit être considérée comme une façon de recueillir de manière indépendante des recettes, et la reconnaissance des pouvoirs de taxation des gouvernements indiens ne doit pas être considérée comme une solution de rechange au financement permanent[17] des Indiens par le gouvernement fédéral. (Document de travail, 1993, p. 13-14) [traduction]

Si l'engagement voilé du ministère des Finances à l'égard des premières nations se concrétise, celles-ci pourront suivre leur propre démarche consultative communautaire et créer un régime fiscal qui sert le mieux leurs intérêts et leurs aspirations. Un régime fiscal des premières nations définirait :

- qui paie des taxes;
- leur montant;
- le moment;
- le type de taxes;
- le mode de paiement;
- les modalités d'appel.

À titre d'exemple, les premières nations qui ont élaboré des règlements sur l'impôt foncier précisent qui doit payer un impôt (bail général), comment la valeur des terres est évaluée, quel est le taux d'imposition, comment se fera la collecte et comment une personne pourra interjeter appel de son évaluation ou de son impôt à payer.

La justification économique de l'affirmation des pouvoirs des premières nations en matière de fiscalité semble être réelle. Le chapitre suivant examine un certain nombre de taxes que les premières nations souhaiteront peut-être incorporer dans leur propre régime fiscal. Nous y examinons en particulier les possibilités d'une assiette fiscale pour des premières nations choisies et nous passons en revue un certain nombre de taxes : taxe de vente, impôt sur les ressources, impôt foncier, impôt sur le revenu, etc.

Les possibilités d'assiettes et de régimes fiscaux pour les premières nations

Nous avons signalé précédemment l'ampleur des dépenses hors réserve faites par les premières nations. Voici maintenant quelques faits qui montrent l'importance des pertes fiscales des premières nations au profit des gouvernements non autochtones. On verra ainsi la compétence fiscale qui fait défaut aux premières nations sur leur propre territoire.

Avant de poursuivre, il importe cependant de faire une distinction entre les taxes payées par les «habitants» et les taxes payées en fonction de la source. Cette distinction permet de ne pas trop limiter les modèles d'autonomie gouvernementale des premières nations[38].

Si une personne était imposée selon son lieu de résidence, l'impôt serait payé selon la superficie occupée (ménages, entreprises, services publics, etc. tels que définis par les lignes directrices sur l'impôt foncier). À titre d'exemple, cet impôt comprendrait l'ensemble des taxes de vente et l'impôt sur le revenu payés par les habitants d'une réserve (Indiens inscrits ou non inscrits). La fiscalité de toutes les provinces canadiennes est fondée sur le lieu de résidence. Cette définition est tirée d'un document de Thomas Courchene[39] qui propose la création d'une province des premières nations.

En ce qui concerne l'imposition selon la source, peu importe le lieu de résidence du contribuable : le lieu où le revenu imposable est obtenu constitue le facteur primordial[40] Si le territoire des premières nations est la source du revenu imposable, les gouvernements des premières nations qui utilisent un régime fiscal fondé sur la source percevraient l'impôt. Par exemple, l'impôt sur les sociétés payé par les entreprises (Indiens non inscrits) établies sur les réserves et l'impôt sur le revenu payé par des employés non inscrits des gouvernements des premières nations seraient perçus par les premières nations car les revenus imposables auraient été obtenus sur le territoire des premières nations. Nous examinerons un peu plus en détail dans le chapitre suivant les difficultés qui se rapportent à ces deux types d'imposition.

Les deux possibilités fiscales (lieu de résidence ou source) sont présentées afin de donner un aperçu relativement complet des possibilités d'une assiette fiscale des premières nations. Il ne serait pas étonnant que la plupart des premières nations essuient une forme quelconque de perte fiscale. Des exemples de premières nations choisies permettent d'évaluer l'éventuelle importance de cette source de recettes. L'annexe B présente un résumé de la méthode utilisée pour certaines de ces estimations.

Remboursements et paradis fiscaux : la taxe de vente (y compris la TPS)

Suivant la définition utilisée (lieu de résidence ou source), les premières nations souhaiteront peut-être percevoir tout ou partie des taxes de vente qui proviennent des sources qui suivent.

- Les habitants de réserves des premières nations qui paient des taxes sur des biens et des services achetés à l'extérieur du territoire des premières nations ne devraient pas payer de taxe de vente selon les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. La perception de cette taxe occasionne la perception de taxes chez des Indiens par un gouvernement non autochtone[41].

  Six collectivités du SNTC paient annuellement en taxes de vente un montant évalué à 500 000 $.

- Suivant le raisonnement identique susmentionné, on estime également comme suit les taxes de vente non remboursées aux gouvernements des premières nations[42].

  Le conseil tribal de Meadow Lake (première nation Flying Dust en Saskatchewan) paie annuellement en taxes de vente un montant évalué à 300 000 $.

- Un gouvernement des premières nations doit également percevoir une partie de la taxe de vente payée par les personnes qui ne sont pas membres des premières nations mais qui vivent dans les collectivités des premières nations et qui achètent des biens et des services à l'extérieur de ces collectivités. On peut avancer deux raisons pour expliquer ce type de perception.

  Premièrement, les gouvernements utilisent le produit des taxes de vente à diverses fins comme la prestation de services et le maintien de l'infrastructure gouvernementale. En ce sens, puisque l'aspiration des premières nations vers l'autonomie gouvernementale exige une création importante d'infrastructures et l'amélioration des services, les taxes de vente pourraient être une source de fonds. Après tout, ce n'est pas le lieu où les taxes sont perçues qui compte, mais plutôt comment elles le sont et où leur produit est utilisé, notamment en ce qui concerne les services et l'infrastructure des gouvernements des premières nations.

  Deuxièmement, si une partie de ces recettes fiscales n'est pas versée aux premières nations, on encourage celles-ci à ouvrir des commerces sur leur territoire pour percevoir cette taxe. Il existe d'énormes possibilités de paradis fiscaux[43] pour attirer des entreprises chez les premières nations. Un remboursement pourrait être le prix à payer pour se dérober aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* et se livrer à une concurrence déloyale, ou, si on préfère, un droit de douane quelconque.

  Puisqu'il s'agit d'une question plutôt litigieuse et que les mesures d'application de cette taxe doivent être justifiées, on trouvera une évaluation maximale[44] (80 %) et minimale (10 %) des possibilités d'imposition.

  Pour la première nation de Westbank[45], cela représente un montant de 280 000 $ à 2,2 millions de dollars en taxe de vente payée par des ménages non autochtones.

- Les taxes perçues par les gouvernements fédéral et provinciaux sur les achats effectués dans les commerces situés sur le territoire des premières nations devraient être versées aux gouvernements des premières nations compétents.

Si le centre commercial de la première nation de The Pas au Manitoba a un chiffre d'affaires annuel d'environ 20 millions de dollars, le gouvernement recueillerait annuellement plus d'un million de dollars en taxe de vente.

L'élargissement de l'assiette : l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés

En utilisant une fois de plus la définition du lieu de résidence ou de la source, les gouvernements des premières nations devraient recueillir tout ou partie de l'impôt sur le revenu des sources qui suivent.

- L'impôt sur le revenu payé par des membres des premières nations qui travaillent à l'extérieur des réserves devrait être versé aux gouvernements des premières nations (seulement). (*Working Paper on Indian Taxation*, 1993, p. 29)

  Dans la réserve des Six Nations près de Brampton (Ontario), si 300 personnes seulement travaillaient à l'extérieur de la réserve, elles paieraient en impôt sur le revenu un montant estimatif inférieur de 1,9 million de dollars[46].

- L'impôt sur le revenu payé par des personnes non inscrites employées par un gouvernement des premières nations devrait être versé à ce gouvernement en reconnaissance d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. On pourrait croire que le gouvernement canadien perçoit des impôts d'un gouvernement des premières nations.

  Dans le village huron de Wendake (Québec), si 110 personnes non autochtones seulement travaillaient directement pour ce gouvernement des premières nations, elles paieraient un impôt sur le revenu évalué à 700 000 $.

- L'impôt sur le revenu payé par des habitants non inscrits d'une collectivité d'une première nation devrait être évalué car cet impôt est consacré à la prestation de services gouvernementaux qui, selon la plupart des définitions actuelles de l'autonomie gouvernementale, pourraient être fournis par le gouvernement de la première nation. On trouvera une évaluation maximale (80 %) et une évaluation minimale (20 %) car certains services provinciaux et fédéraux seront vraisemblablement toujours fournis à ces personnes. Les frais administratifs devraient être pris en charge.

  Chez la première nation de Westbank, cet impôt sur le revenu fluctuerait annuellement entre 1,27 et 5,1 millions de dollars.

- On a évalué l'impôt sur le revenu payé par les employés d'entreprises situées au sein d'une collectivité des premières nations et l'impôt sur les sociétés payé par les propriétaires de ces entreprises car ce revenu dépend des entreprises situées sur le territoire des premières nations. Ces personnes seraient donc des habitants à temps partiel. Selon les extrapolations du document *The Value of Cooperation – A Case Study of Six Shuswap Nation Communities* (p. 19), les entreprises du parc industriel Mount Paul à Kamloops et leurs employés paient annuellement en impôt sur le revenu et en impôt sur les sociétés un montant évalué à 12,3 millions de dollars (impôts fédéraux et provinciaux combinés).

À titre d'exemple, ces impôts pourraient fluctuer entre 10,5 millions de dollars (limite maximale de 85 %) et 2,5 millions de dollars (limite minimale de 20 %).

L'impôt foncier

Un gouvernement des premières nations percevrait un impôt foncier lorsqu'un gouvernement, une entreprise ou un ménage non autochtone occupe des terres des premières nations. En ayant recours à la modification de Kamloops (C-115) de la *Loi sur les Indiens*, un certain nombre de premières nations perçoivent actuellement un impôt foncier. Ces intérêts non autochtones sont évalués (la valeur des terres et de l'entreprise, les dimensions du bâtiment constituent certains facteurs utilisés) et un taux d'imposition[47] est adopté. Jusqu'à présent, la Commission consultative de la fiscalité indienne a essentiellement concentré ses efforts dans le domaine de l'impôt foncier en recommandant au ministre des Affaires indiennes qu'il approuve des règlements sur l'impôt foncier des premières nations.

Les premières nations devraient examiner beaucoup de cas qui peuvent être visés par un impôt foncier. En voici quelques-uns.

- Les ménages et les entreprises (y compris les exploitations agricoles) non autochtones comme ceux de Westbank, The Pas, Siksika et Kamloops.
- Les entreprises de services publics comme les compagnies d'électricité (qui ont une valeur élevée en général) et de téléphone dont les lignes parcourent la plupart des réserves au Canada[48].
- L'infrastructure de transport, comme les chemins de fer, les routes (aucun droit de passage n'a été négocié) et les pipelines.

Un certain nombre de gouvernements des premières nations perçoivent actuellement un impôt foncier de groupes non autochtones. On trouvera ci-dessous des exemples d'impôt foncier perçu ou prévu. La source principale des recettes fiscales est indiquée entre parenthèses.

Recettes fiscales de Kamloops (entreprises non inscrites)	655 000 $
Westbank (ménages non inscrits)	550 000 $
Siksika (pipelines, matériel d'exploitation, hydro-électricité)	116 628 $
Skeetchestn (pipelines)[49]	340 000 $
Musqueam (ménages)	884 429 $

Un impôt sur les ressources

Ce document ne traite pas de chaque type d'impôt que les gouvernements des premières nations pourraient un jour percevoir. L'impôt perçu de l'exploitation des ressources sur les réserves serait une autre «source» considérable de recettes fiscales. Chacun sait que tout impôt (droits de coupe, redevances, etc.) sur l'exploitation des ressources en territoire indien aura été perçu auprès du titulaire de permis ou de l'acheteur et retourné aux comptes de capital des premières nations[50].

Toutefois, cet aspect ne concerne que l'exploitation proprement dite[51] des ressources sur le territoire des premières nations. Les véritables recettes fiscales proviennent de

la transformation de la matière et du produit fini. Lorsqu'on sait que ces ressources proviennent du territoire des premières nations, on est justifié de revendiquer une part des recettes fiscales. À l'aide de cet argument, on a estimé que les puits de pétrole sis sur les terres de la nation siksika (Alberta) ont des retombées fiscales supérieures à 25 millions de dollars pour d'autres gouvernements (exploitation, raffinage, vente) (voir annexe B).

Ce type de régime fiscal pourrait être appliqué à beaucoup d'autres premières nations «isolées» qui ont des revendications relatives aux ressources. Par exemple, un certain nombre de ressources – notamment l'aluminium, le cuivre, l'or, l'argent, le platine, le plomb, le zinc, le nickel, le gypse, le gravier, le granite, le pétrole, le gaz naturel, le bois de feuillus et de résineux – sont peut-être exploitées sur le territoire des premières nations ou à proximité. Ces ressources pourraient générer des recettes fiscales considérables pour d'autres gouvernements.

Revendications territoriales et autres impôts

Les premières nations voudront peut-être discuter d'au moins deux autres questions liées à l'assiette fiscale[52]

- Beaucoup de premières nations, sinon la totalité, ont fait des revendications territoriales au gouvernement fédéral ou à un gouvernement provincial, ou au deux. En admettant que les questions de compétence[53] puissent être réglées dans le cadre de ces négociations, le règlement de ces revendications améliorerait considérablement les possibilités fiscales et financières des premières nations.
- Au fur et à mesure que les premières nations se doteront d'une infrastructure gouvernementale et que leur compétence juridique se matérialisera, différents impôts pourront être envisagés, par exemple un impôt écologique pour les dégâts causés au territoire.

Il ne fait aucun doute que les premières nations ont tout intérêt à créer leurs propres régimes fiscaux. Le gouvernement fédéral est prêt à discuter de la question.

> Lorsqu'un gouvernement des premières nations souhaitera mettre en oeuvre un régime fiscal, le gouvernement fédéral sera prêt à étudier diverses façons de coordonner l'application des impôts directs fédéraux avec ce régime. (Document de travail, 1993, p. 25) [traduction]

En outre, l'affirmation d'une compétence de ce genre pourrait servir à supprimer l'incertitude qui fait obstacle au développement économique des premières nations. Qu'attendent donc les premières nations? Dans les pages qui suivent, l'auteur traite de quelques-unes des difficultés que devront surmonter les premières nations qui cherchent à créer leurs propres régimes fiscaux.

Bingos et ventes de pâtisseries : les contraintes juridiques

L'article 83 de la *Loi sur les Indiens* définit les mécanismes qui permettent aux premières nations de recueillir des fonds. Après avoir étudié un certain nombre

d'interprétations de cet article par le ministère de la Justice, le chef Strater Crowfoot de la nation siksika en Alberta a décrit les limites de l'article 83 en déclarant :

> Nous pouvons recueillir autant de fonds que nous le voulons grâce aux bingos et aux ventes de pâtisseries, mais c'est à cela que se limitent nos moyens d'autofinancement.

Les recherches ultérieures devraient comporter une analyse et une évaluation juridiques en profondeur d'un certain nombre de plans stratégiques[54] pour surmonter cet obstacle considérable. À l'échelle politique, un soutien collectif coordonné serait certes souhaitable[55]

Représentation et participation : les contraintes philosophiques

Premièrement, un certain nombre de premières nations s'opposent au principe de l'imposition pour des raisons culturelles. Voilà pourquoi le concept de régimes fiscaux créés par les collectivités (comme le fait comprendre le document du ministère des Finances) est si attrayant. Les premières nations pourraient participer comme bon leur semble à l'élaboration de leurs régimes fiscaux. Des mécanismes devront toutefois être prévus pour que ces premières nations puissent protéger leurs intérêts lors des négociations.

Deuxièmement, l'extension de la compétence fiscale des premières nations à la taxe de vente et à l'impôt sur le revenu des habitants non inscrits et des non-autochtones dont le revenu découle d'une activité sur le territoire des premières nations soulèvera certainement des questions relatives à l'imposition sans représentation. Ces contribuables n'ont aucun droit de vote lors des élections des premières nations. Il faut étudier un certain nombre de solutions de rechange comme la création de commissions fiscales locales pour régler ce problème très explosif. Les premières nations intéressées devraient se préparer en vue d'une bataille de relations publiques, notamment en raison de l'exonération fiscale partielle prévue à l'article 87.

L'harmonisation fiscale : les contraintes pratiques

Bien que la «bataille» des compétences doive être la priorité politique des premières nations qui souhaitent poursuivre cette stratégie, ce serait une erreur stratégique que de concentrer tous les efforts sur cette question. Le moment viendra où l'on demandera aux premières nations de présenter des solutions fiscales de rechange[56] qui comporteront des régimes fiscaux particuliers. Des problèmes pratiques surgiront à cet égard, notamment ceux que voici.

Premièrement, c'est le degré de compétence obtenue qui déterminera la nature de tel ou tel régime fiscal des premières nations. À titre d'exemple, une compétence semblable à celle des provinces signifierait que les premières nations pourraient percevoir des impôts directs (taxe de vente et impôt sur le revenu) mais aucun impôt indirect (droits de douane et taxe d'accise)[57] Une compétence davantage axée sur la «nation»[58] autoriserait la perception de droits de douane à la frontière du territoire des premières nations. Les premiers régimes fiscaux des premières nations devraient tenir compte de cette réalité.

Deuxièmement, le document de travail du ministère des Finances soulève la question du lieu de résidence par opposition à la source comme moyen de déterminer qui paie un impôt et lequel. Étant donné que toutes les provinces perçoivent actuellement des impôts fondés sur le lieu de résidence du contribuable, cette situation risque de limiter les premières nations[59], et ce, en dépit du fait qu'un régime fiscal fondé sur la source pourrait s'avérer avantageux pour une première nation en particulier. On pourrait confirmer cette hypothèse en effectuant les recherches nécessaires. Si une première nation favorisait ultérieurement un régime fiscal fondé sur la source, la double imposition des personnes visées (par exemple les fonctionnaires non autochtones des gouvernements des premières nations) donnera sûrement lieu à un débat. Il faudra trouver des modalités pour éviter cet écueil.

Troisièmement, le ministère des Finances craint peut-être par-dessus tout que les premières nations créent des régimes fiscaux qui ne sont pas coordonnés avec les régimes fédéral et provinciaux. En jargon fiscal, la solution s'appelle uniformisation. À titre d'exemple, les premières nations percevraient-elles une taxe de vente inférieure sur les réserves? Cela pourrait engendrer un problème semblable à celui du magasinage outre-frontière sauf que le phénomène se produirait en sol canadien. En respectant ce principe de l'uniformisation, les taux d'imposition des premières nations seraient égaux ou supérieurs aux taux en vigueur.

C'est bien là le dilemme. Si des taux d'imposition identiques aux taux fédéraux et provinciaux sont appliqués, il sera alors possible de conclure des ententes[60] de perception avec les autorités fédérales et provinciales. Cependant, si les premières nations appliquent des taux d'imposition différents, elles devront alors probablement créer leurs propres mécanismes de perception et de gestion.

Quatrièmement, la plupart des premières nations ne possèdent pas actuellement la capacité administrative pour gérer un régime fiscal, ne serait-ce qu'en raison du manque de données géographiques informatisées sur le territoire et ses habitants. Un système d'information géographique (SIG) serait utile à cet égard car il permettrait à un petit nombre de personnes de gérer toute l'assiette fiscale des premières nations. De plus, la plupart des gouvernements des premières nations n'ont pas les connaissances ni les ressources pour gérer un régime fiscal. Il faudrait étudier un certain nombre de solutions de rechange comme des applications du SIG et une éventuelle coopération entre un certain nombre de premières nations voisines du point de vue géographique et culturel[61].

Enfin, les premières nations intéressées doivent se rendre compte que la fiscalité est un moyen d'action efficace. Elle peut mettre des terrains à l'abri du développement, encourager des entreprises à s'établir sur une réserve ou permettre une redistribution des richesses[62]. Par contre, de mauvaises politiques fiscales pourraient faire fuir les entreprises ou créer un terreau favorable au crime organisé. La fiscalité est rarement neutre, peut-être même jamais. Les premières nations intéressées doivent évaluer soigneusement les répercussions économiques, sociales et politiques de tout régime fiscal proposé.

Les régimes fiscaux des premières nations se buteront évidemment à plusieurs autres obstacles. L'effort semble en valoir la peine, mais il reste que ces nouveaux pouvoirs d'imposition (quelle que soit leur définition) susciteront la confiance nécessaire au développement économique des premières nations. Ce n'est pas par coïncidence qu'une écrasante majorité des dirigeants et des chefs des premières nations ont reconnu officiellement le 30 mars 1993 le rôle de la fiscalité dans l'autonomie gouvernementale. Il s'agit, après tout, du point de départ historique de toute nation autonome (Hicks, 1969).

Annexe A – Aperçu général des méthodes d'enquête

Cette annexe est un résumé malheureusement trop succinct des méthodes utilisées au cours des deux dernières années pour recueillir les données d'enquête présentées dans le rapport. L'instrument de collecte a été l'équipe qui s'occupe du système d'information shuswap (SIS)[63] au Shuswap Nation Tribal Council.

L'équipe de projet a procédé à ce que l'on pourrait appeler un recensement des «fuites pécuniaires» [en anglais *economic leakage*]. Or, si l'expression est bien comprise des économistes, elle semblait avoir une mauvaise connotation pour les membres de l'équipe, à en juger par leurs grimaces et leurs grognements quand ils l'ont entendue. Après avoir longuement discuté avec l'équipe, l'auteur et le chercheur principal (un économiste) ont finalement accepté d'utiliser un vocabulaire qui ménageait davantage la susceptibilité des collectivités. Il a donc été décidé de parler, par exemple, d'études sur le développement économique communautaire. À l'issue d'une période plutôt pénible pour l'amour-propre du chercheur principal, celui-ci a finalement compris que c'était là la différence entre une collecte de données axée sur la collectivité et une collecte de données axée sur la production.

Nous résumons ici trois exercices distincts qui ont été effectués à l'aide de trois instruments d'enquête différents, à savoir l'enquête sur les dépenses hors réserve des ménages, une enquête sur les dépenses hors réserve de l'administration indienne locale, du SNTC et des organisations affiliées, et une étude du développement économique à caractère commercial sur la réserve de Kamloops. On peut obtenir copie de ces trois enquêtes sur simple demande. La méthode employée variait dans chaque cas : visites multiples à domicile pour l'étude sur les ménages, persuasion discrète mais tenace pour l'étude sur les administrations, et finalement livraisons en main propre et suivi téléphonique exhaustif pour l'étude à caractère commercial. Dans tous les cas, cependant, nous insistions sur les avantages que les gens et les collectivités allaient tirer de leur participation.

L'énumération de toutes les méthodes utilisées pour recueillir les données déborderait largement l'objet du document et mettrait à dure épreuve l'indulgence de nos lecteurs. Ceux qui désirent obtenir des renseignements plus détaillés à cet égard pourront consulter les rapports d'étude. En outre, les personnes qui s'intéressent à la méthodologie peuvent nous demander la trousse d'information du SIS et le petit guide à l'intention des enquêteurs auprès des ménages. Comme nous l'avons mentionné plus haut, nos méthodes seront ultérieurement comparées à celles de Statistique Canada.

Tableau 1

Synopsis des enquêtes

Enquête	Date	Instrument	Nombre possible de répondants	Nombre réel de répondants	Taux de réponse (%)
Ménages de Adams Lake	juillet 1992	profil des dépenses des ménages et des ressources humaines	72 ménages	48 ménages	67
Ménages de Bonaparte	juin 1992	profil des dépenses des ménages et des ressources humaines	54 ménages	35 ménages	65
Ménages de Skeetchestn	mai 1992	profil des dépenses des ménages et des ressources humaines	39 ménages	31 ménages	79
Ménages de Canoe Creek	août 1991	profil des dépenses des ménages et des ressources humaines	49 ménages	34 ménages	69
Ménages de North Thompson	mai 1991	profil des dépenses des ménages et des ressources humaines	75 ménages	45 ménages	60
Ménages de Kamloops*	septembre 1991	enquête sur la fiscalité, ministère des Finances	148 ménages	118 ménages	80
Administration shuswap	février 1992 - septembre 1992	enquête sur les dépenses et l'emploi	12 administrations	7 administrations	58
Parc industriel Mt. Paul	juin 1992 - octobre 1992	enquête sur le revenu, les dépenses et l'emploi	121 entreprises	19 entreprises	16

* L'enquête relative à Kamloops constitue une exception dans cette recherche parce que, suivant les instructions du ministère fédéral des Finances, l'instrument et la méthode de sondage s'inspiraient d'une technique axée davantage sur la production. Le lecteur que la question intéresse trouvera plus loin une étude de la méthode qui est tirée du rapport original.

Nous nous contenterons pour le moment de passer en revue les biais qui peuvent avoir influé sur les résultats et de présenter un tableau synoptique des enquêtes effectuées.

Comme les résultats présentés font allusion au critère de normalité, il est important d'être conscient des facteurs qui sont susceptibles de fausser les résultats globaux[64]. Voici donc les principaux biais qui peuvent intervenir.

Caractère saisonnier

Ce phénomène se manifeste lorsqu'une partie importante de la population visée par l'enquête n'est pas interrogée à cause du caractère saisonnier des emplois, de la fréquentation scolaire ou d'autres éléments. Or, les données pour ces absents pourraient avoir une incidence marquée sur le critère de normalité. La plupart des enquêtes auprès des ménages ayant été effectuées durant l'été, il est possible que des personnes aient été absentes pour occuper un emploi saisonnier ou pour faire de la chasse et de la pêche. Toutefois, il n'est pas exclu que des étudiants aient été présents dans les réserves à ce moment-là alors qu'ils n'y sont pas en temps normal. Il est donc difficile d'évaluer avec précision les conséquences de ce biais.

Fiabilité

Ce type de biais surgit lorsque, pour diverses raisons, l'enquêté ne donne pas des réponses exactes. L'un des principaux objectifs de l'équipe de projet SIS consiste à faire échec à ce biais en employant des techniques de collecte de données axées davantage sur la collectivité. Ce facteur a toutefois posé un problème majeur dans le cas des études sur Kamloops et des entreprises de Mount Paul en raison du caractère délicat des questions et de la réputation[65] de l'organisme enquêteur.

Interviewer

Bon nombre de questions posées dans le contexte des enquêtes se prêtaient à des interprétations qui peuvent varier selon les interviewers. Le guide de formation du SIS, qui n'a toutefois été prêt qu'une fois les enquêtes de 1991 terminées, a justement pour but d'éliminer ce genre de biais.

Instrument

Il est possible que des questions aient été involontairement mal interprétées par certains répondants même si plusieurs essais et ateliers préliminaires avaient été organisés afin de réduire ce biais. Ce dernier disparaîtra sans aucun doute au fur à mesure que l'équipe du SIS prendra de l'expérience.

Il est difficile, sans d'autres tests et d'autres données comparatives (comme celles que fournira Statistique Canada d'ici juin 1993), de déterminer l'incidence de ces biais sur les résultats. Par conséquent, le lecteur est invité à faire preuve de circonspection dans son interprétation des résultats présentés.

Annexe B – Survol des méthodes d'évaluation du potentiel fiscal

Cette annexe concerne le potentiel fiscal de la nation siksika, du peuple shuswap de Kamloops et du peuple shuswap de Bonaparte. Les méthodes employées pour évaluer ce potentiel sont celles qui ont été utilisées pour les autres évaluations. Les recherches inédites ci-dessous (LeDressay, 1992) ont également servi.

Analyse préliminaire du potentiel fiscal de la collectivité de Kamloops

Analyse préliminaire du potentiel fiscal de la bande de Westbank

Analyse sommaire du potentiel fiscal de la nation siksika (Alberta)

Analyse sommaire du potentiel fiscal des Six Nations (Ontario)

Analyse sommaire du potentiel fiscal de la bande Flying Dust (Saskatchewan)

Étude des dépenses hors réserve des ménages shuswap de North Thompson (1991)

Étude des dépenses hors réserve des ménages shuswap de Kamloops

Étude des dépenses hors réserve des ménages shuswap de Canoe Creek (1991)

Résultats sommaires – dépenses hors réserve des ménages shuswap d'Adams Lake

Résultats sommaires – dépenses hors réserve des ménages shuswap de Bonaparte

Résultats sommaires – dépenses hors réserve des ménages shuswap de Skeetchestn

Étude sur l'emploi et les dépenses dans les administrations shuswap

Résultats sommaires d'une enquête sur le parc industriel Mount Paul

Évaluation du potentiel fiscal de la nation siksika

1. Taxe de vente, ménages de la réserve

630 ménages

Dépenses moyennes par ménage[40]	21 000 $
Dépenses hors réserve (panier IPC – services sur la réserve = 40 %)	8 400 $
TPS (7 %) sur les dépenses des ménages (IPC Stat Can 62-533 = 70 %)	533 $
Estimation de la taxe de vente	370 000 $

2.	**Impôt sur le revenu payé par des personnes de la réserve**	
	310 personnes travaillent hors réserve	
	Revenu moyen d'un emploi (Stat Can 93-114)	19 677 $
	Taux marginal d'impôt sur le revenu (Stat Can 13-216)	20,73 %
	Impôt sur le revenu total	1,25 million $
3.	**Impôt sur le revenu, non-autochtones**	
	Estimation du nombre d'employés	34
	Impôt sur le revenu moyen	4 700 $
	Impôt sur le revenu total	160 000 $
4.	**Impôt sur le revenu, entrepreneurs non autochtones**	
	Valeur des marchés[67]	500 000 $
	Estimation de l'impôt sur le revenu	100 000 $
5.	**Impôt foncier**	
	Chemins de fer	3 698,20 $
	Hydro-électricité	25 349,20 $
	Lignes téléphoniques	4 965,20 $
	Cellulaire (2 sociétés)	6 062,20 $
	Pipeline de gaz naturel	35 397,60 $
	Équipement (pétrole et gaz naturel)	41 157,60 $
6.	**Impôt sur les ressources naturelles**	
	Nombre de puits de développement à Siksika (pétrole et gaz naturel)	26
	Nombre total de puits à Siksika	120
	Nombre total de puits de développement à Siksika (Stat Can 26-213)	1 888
	Nombre total de puits en Alberta	4 189
	Part du produit, pétrole et gaz naturel (Siksika)	1,2 - 3 %
	Dépenses par catégorie générale en Alberta (en milliers de dollars de 1990)	
	Exploration (16 %)	2 016 360
	Développement (21 %)	2 566 749
	Opérations (37 %)	4 445 386
	Redevances (26 %)	3 085 000
	Salaires rattachés à l'exploitation du pétrole et du gaz naturel en Alberta (en milliers de dollars de 1990)	1 624 536
	Valeur de la production vendable (en milliers de dollars de 1990)	15 464 258
	Impôt sur le revenu à 1,5 % du total	5,1 millions $
	Redevances à 1,5 % du total	4,6 millions $
	TPS (7 %) sur 1,5 % de la production vendable	16,2 millions $
	Évaluation totale prudente des recettes fiscales rattachées au pétrole et au gaz naturel	25,9 millions $
	Formules analogues appliquées au sable et au gravier (estimation totale des recettes fiscales)	20 000 $
Évaluation totale prudente des recettes fiscales de la nation siksika		**27,9 millions $**

Potentiel fiscal pour le peuple shuswap de Kamloops

Taxe de vente

1. Membres résidants de Kamloops

Pour produire cette estimation, on s'est servi des données recueillies par le Shuswap Nation Tribal Council relatives aux revenus et aux dépenses des membres résidants de Kamloops et d'autres collectivités du SNTC.

Dépenses annuelles hors réserve pour chaque personne de Kamloops	2 959 $
Estimation prudente du % imposable en se servant du panier IPC (Stat Can 62-533)	50 %
Estimation prudente du % à l'égard duquel aucune remise n'a été accordée	50 %
Taux de taxe (TPS + TVP)	13 %
Taxe de vente payée par personne	96,17 $
Population sur la réserve de Kamloops	730
Recettes rattachées à la taxe de vente	70 202 $

2. Administration de Kamloops

Dépenses totales de l'administration de Kamloops (vérification de 1991)	5,84 millions $
Estimation professionnelle prudente des dépenses comportant taxe de vente	20 %
Calcul professionnel du % à l'égard duquel aucune remise n'a été accordée	5 %
TVP + TPS	13 %
Estimation de la taxe de vente	7 592 $

3. Résidants qui ne sont pas membres (Kamloops)

Revenu moyen par ménage de Kamloops (Stat Can 98-116, chiffre non rajusté pour 1986)	33 079 $
Taux d'épargne (estimation composite Stat Can 11-010)	10 %
Taux marginal d'imposition, district Thompson-Nicola (Stat Can 13-216)	15,56 %
Revenu moyen disponible	24 621 $
Dépenses assujetties à la TPS (IPC – document 62-533)	70 %
Dépenses assujetties à la TVP (IPC)	50 %
Nombre de ménages (statistiques de Kamloops)	221
Recettes TPS : 24 621 $ x 0,7 x ,07 = 1206,43 $ x 221	266 620 $
Recettes TVP : 24 621 $ x 0,5 x ,06 = 738,63 $ x 221	163 237 $
Recettes totales	429 857 $

Il importe de souligner que cette estimation est probablement inférieure à la réalité parce que l'estimation du revenu en 1986 n'a fait l'objet d'aucun rajustement.

4. Parc industriel Mount Paul

Les données utilisées pour cette estimation sont tirées des données relatives à la taxe de vente extrapolées du modèle de coopération entre le peuple shuswap de Kamloops et les entreprises du parc industriel Mount Paul.

Ventes totales prévues (p5)	130 millions $
Pourcentage de ventes aux consommateurs	33 %
Estimation prudente du % imposable	50 %
TVP + TPS	13 %
Estimation totale	2,8 millions $

Il importe de souligner que la Kamloops Exhibition Association se trouve sur le territoire de Kamloops. Le nombre annuel moyen de spectateurs à ses courses de chevaux a été évalué à 15 000 tandis que les paris s'élèvent à près d'un million de dollars. Comme l'association n'a pas répondu au questionnaire, il est probable que les résultats soient en deçà de la réalité.

Impôt sur le revenu

1. Employés de l'administration de Kamloops dont le revenu est imposable

Données sommaires tirées des T4 concernant l'impôt payé par les employés de l'administration Kamloops	125 251 $
Honoraires versés à des experts-conseils hors réserve (estimation fondée sur la vérification de 1991)	150 000 $
Taux marginal d'imposition pour Thompson-Nicola	15,56 %
Impôt payé par les spécialistes et les experts-conseils engagés	23 340 $
Impôt sur le revenu payé	148 591 $

2. Résidants qui ne sont pas membres (Kamloops)

Revenu moyen par ménage à Kamloops (Stat Can 95-116)	33 079 $
Taux marginal d'imposition pour Thompson-Nicola	15,56 %
Nombre de ménages	221
Estimation de l'impôt sur le revenu	1,14 million $

Cette estimation risque elle aussi d'être inférieure à la réalité parce qu'il n'y a eu aucun rajustement pour tenir compte de l'inflation.

Potentiel fiscal pour le peuple shuswap de Bonaparte

Taxe de vente

Nombre de ménages	67
Dépenses moyennes par ménage	27 453 $
Dépenses hors réserve (90 %)	24 707 $
Dépenses imposables (IPC) 70 %	17 295 $
Taux d'imposition, fédéral + province (13 %)	2 248 $
Estimation de la taxe de vente des ménages	150 000 $
Dépenses de l'administration de Bonaparte	2 500 000 $
Dépenses hors réserve (72 %)	1 800 000 $
Dépenses imposables (60 %)	1 080 000 $
Estimation de la taxe de vente, administration	140 000 $
Ménages non autochtones	6
Taxe de vente annuelle moyenne (Stat Can)	4 300 $
Taxe de vente, non-autochtones	25 800 $

Impôt sur le revenu

Membres de la réserve Bonaparte qui travaillent à l'extérieur	10
Impôt annuel moyen sur le revenu des particuliers occupant un emploi	4 600 $
Impôt sur le revenu des membres de la réserve Bonaparte	46 000 $
Emplois pour non-autochtones, administration Bonaparte	9 200 $
Entrepreneurs non autochtones à contrat pour l'administration Bonaparte	92 000 $
Ménages non autochtones	47 250 $

Impôt foncier

District scolaire 23, taux d'imposition par km/chemin de fer – 2 300 $; par km (hydro-électricité) 1 614 $; par km (téléphone) – 35 $

Kilomètres de chemin de fer sur la réserve Bonaparte	2
Impôt foncier (chemin de fer)	4 600 $
Impôt foncier (hydro-électricité)	27 438 $
Impôt foncier (lignes téléphoniques)	1 190 $
Impôt foncier moyen, ménages non autochtones	595 $
Impôt foncier issu des ménages non autochtones	3 570 $
Impôt foncier issu des commerces non autochtones (estimation fondée sur les moyennes)	1 580 $
Estimation des taxes totales sur la réserve Bonaparte	548 628 $

Bibliographie

Arrow, Kenneth. "Gifts and Exchange", *Philosophy and Public Affairs*, 1, 4, 1972, p. 343-362.

Barber, Bernard. *The Logic and Limits of Trust*, Rutgers University Press.

Bish, Robert L. "Debt Financing for First Nations – A Discussion Paper", atelier sur la fiscalité des premières nations tenu à Kelowna (C.-B.).

Brown, Robert A. et Strother, Robert C. "Self Government and Taxation of Aboriginal People in Canada", Indian Governments and Tax, Whistler (C.-B.), 1991.

Canada. Ministère des Finances. *A Working Paper on Indian Government Taxation*, 1993.

Canada. Ministère des Finances. *Highlights Report from Indian Governments and Tax – A Conference Exploring the Nature and Powers of Tax*, conférence tenue du 12 au 15 novembre 1991 à Whistler (C.-B.), 1992.

Colombie-Britannique. Ministère des Finances. "Community Statistical Profiles", profils statistiques de diverses collectivités de la province.

Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. "A First Nations Province", School of Policy Studies, Université Queen, 1992.

Dasgupta, Partha. "Trust as a Commodity", dans *Trust*, sous la direction de Diego Gambetta, Londres, Cambridge University Press, 1986, p. 49-71.

Good, David. "Individuals, Interpersonal Relations, and Trust", dans *Trust*, sous la direction de Diego Gambetta, Londres, Cambridge University Press, 1986, p. 31-47.

Hicks, Sir John. *A Theory of Economic History*, Londres, Oxford University Press, 1969.

LeDressay, André. "Going in Style – A Tale of GIS in the Shuswap Nation", GIS '93 Symposium, Vancouver, 1993.

Morry, Howard L. "Taxation of Aboriginals in Canada", *Manitoba Law Journal*, printemps 1993.

Pirsig, Robert M. *Lila – An Inquiry into Morals*, New York, Bantam Books, 1991.

Documents inédits du SNTC

Bin, Dianne et Celesta, Louisa. *A Training Guide for the Shuswap Information System*, 1992.

LeDressay. *The Value of Co-operation – A Case Study of Six Shuswap Nation Tribal Council Communities*, 1993.

LeDressay. *A Model of Co-operation Between the Shuswap People of Kamloops and the Businesses of the Mount Paul Industrial Park*, 1992.

LeDressay. *A Study of the Employment and the Expenditures of Shuswap Governments*, 1992.

LeDressay. *A Community Economic Development Study for the Kamloops Indian Band*, 1992.

LeDressay. *A Community Economic Development Study for the Shuswap People of Canoe Creek*, 1992.

LeDressay. *A Community Economic Development Study for the Shuswap People of Bonaparte*, 1992.

LeDressay. *A Community Economic Development Study for the Shuswap People of Skeetchestn*, 1992.

LeDressay. *A Community Economic Development Study for the Shuswap People of Adams Lake*, 1992.

LeDressay. *A Community Economic Development Study for the Shuswap People of North*, 1992.

Notes

1. Beaucoup de dirigeants des premières nations soutiennent que l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* doit être vu comme une exonération fiscale accordée aux premières nations souveraines conformément à la Proclamation royale de 1763, aux traités numérotés et au traité Jay. L'exonération fiscale découle «d'une liberté absolue des lois fiscales d'une instance souveraine, en se fondant en général sur le fait que quiconque est exonéré d'impôt possède une autorité souveraine équivalente» (Brown et Strother, 1991, p. 5) [traduction]. Bien que l'argument puisse être justifiable du point de vue juridique, l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* n'y fait certes pas allusion. S'il y avait une véritable exonération fiscale pour les premières nations, ces gouvernements pourraient décider d'accorder une exonération d'impôt fédéral pour les terres fédérales. L'exonération est le privilège d'un gouvernement souverain.

2. Il y a tout de même des exceptions comme Muskeg Lake en Saskatchewan, The Pas au Manitoba, Six Nations en Ontario, Kamloops en Colombie-Britannique, et d'autres.

3. Les premières nations comprennent très bien le rapport entre la fiscalité et la compétence. Lors d'une réunion extraordinaire des chefs de l'Assemblée des premières nations, consacrée à la fiscalité et tenue à la fin de mars 1993, les délégués ont adopté une résolution selon laquelle ils poursuivront à l'échelle politique l'affirmation d'une compétence en matière de fiscalité, propre à une nation souveraine, sur les terres des premières nations.

4. Selon le Secrétariat de la fiscalité indienne et la Commission consultative de la fiscalité indienne, environ 35 premières nations ont rédigé des règlements sur l'impôt foncier (systèmes ou politiques). L'accord-cadre du Conseil des Indiens du Yukon va cependant plus loin en ce qui concerne la taxe de vente et l'impôt sur le revenu en prévoyant la vente de l'exonération fiscale en échange de quelque chose de semblable aux pouvoirs de taxation des provinces.

5. Les décrets de remise de Revenu Canada prévoient une remise des taxes attribuables à l'emploi d'un Indien sur une réserve.

6. Les règlements 400 et 2600 de l'impôt sur le revenu semblent indiquer qu'il s'agit du facteur de rattachement clé. Le recours à ce facteur de rattachement au cours des années d'imposition ultérieures aurait une incidence économique énorme sur les entreprises et les organismes actuels des premières nations.

7. Malgré l'avantage évident procuré aux entreprises des premières nations sur les réserves, un certain nombre de gérants de postes d'essence se plaignent que le remboursement en retard des taxes levées sur les achats d'Indiens inscrits provoque de sérieux problèmes de trésorerie.

8. Il y a certes beaucoup d'autres facteurs qui peuvent contribuer à un développement économique fructueux sans avoir recours à l'exonération partielle de l'article 87. D'autres documents de travail les exposent.

9. Contrairement au coût de comptabilité, le coût économique tient compte de facteurs comme l'indemnisation insuffisante des risques du développement économique. Une société des premières nations qui profite de l'exonération prévue à l'article 87 ne devrait pas soustraire ses impôts de son revenu prévu et pourrait utiliser ces fonds économisés pour faire des affaires.

10. Des règlements d'exonération fiscale semblables visent les organismes sans but lucratif et les organismes de bienfaisance.

11. L'octroi de capitaux suffisants : voilà un obstacle important au développement économique des premières nations.

12. On ressent également ces tensions au sein des gouvernements des premières nations qui emploient des Indiens inscrits et des personnes non autochtones et qui versent à ces employés des salaires différents pour tenir compte de l'exonération fiscale partielle.

13. Des mesures immédiates comme les quotas d'exonération fiscale pour l'essence ou les cigarettes ont été appliquées pour régler ce problème dans certaines provinces.

14. Il convient de remarquer que certaines premières nations plus développées connaissent très bien tous les avantages de l'exonération fiscale partielle et les utilisent dans la planification de leur développement économique.

15. Bien qu'elle soit fort au-delà de la portée du présent document, une recherche sur des méthodes efficaces de transmission de renseignements juridiques, économiques et commerciaux aux premières nations serait précieuse (voir LeDressay, 1993).

16. L'auteur a parachevé la rédaction du présent rapport en janvier 1993 à l'intention des dirigeants du SNTC. Le rapport constituera ultérieurement un chapitre d'une thèse de doctorat. On peut le consulter sur demande à condition de respecter la propriété intellectuelle.

17. L'auteur a assumé les fonctions de directeur du programme statistique de janvier 1991 à janvier 1993, date à laquelle ces fonctions ont été confiées à l'un des premiers chercheurs du programme. Ce dernier est un diplômé récent (B.A. avec spécialisation) du programme de la Secwepmc Cultural Education Society, Université Simon Fraser, sur la réserve de Kamloops.

18. Chaque rapport d'enquête contient une explication des méthodes employées.

19. En collaboration avec Statistique Canada, l'Assemblée des premières nations prépare une base de données exhaustive semblable pour toutes les premières nations au Canada. Au terme de ce projet national, cette base de données sera précieuse pour la rédaction d'un document de travail plus approfondi sur les orientations.

20. Ces collectivités «représentatives» devraient être plutôt considérées comme «favorisées» selon les normes des premières nations canadiennes.

21. Pour donner une autre idée de l'état de l'économie de cette collectivité, 24 % des habitants de la région de Cariboo avaient un revenu supérieur à 25 000 $ en 1986 par rapport à 0 % pour ceux de Canoe Creek en 1991. Canoe Creek est une collectivité à demi «isolée» (définition des Affaires indiennes) sise en bordure de la partie supérieure du canyon du Fraser.

22. Cela signifie que les premières nations doivent supprimer sans tarder beaucoup d'obstacles au développement économique, notamment les problèmes sociaux et l'éducation, pour ne signaler que les moindres.

23. Ces résultats proviennent de l'étude de Kamloops par le ministère des Finances (le revenu net imposable de l'ensemble des 700 habitants de la réserve de Kamloops était un misérable montant de 80 000 $) et d'une extrapolation à la suite de conversations avec des personnes liées aux autres collectivités étudiées.

24. Une des premières nations étudie cette solution après avoir pris connaissance des résultats.

25. En présumant, à des fins de démonstration, que les réponses à ces études puissent être normalisées pour représenter l'ensemble de la population de ces six collectivités.

26. Bien que le document ne traite pas de ce sujet, l'auteur poursuit ses recherches doctorales sur l'absence évidente de confiance et de coopération au sein de la nation shuswap. Compte tenu de la faible importance commerciale des collectivités des premières nations, cette coopération semble être le seul moyen de favoriser un développement durable important et fructueux.

27. Voir le document *The Value of Cooperation – A Case Study of Six SNTC Communities* (p. 13). On compte peu de commerces sur les réserves car la plupart des dépenses des ménages sont engagées à l'extérieur des réserves. S'ils ne sont pas employés par les gouvernements mais qu'ils détiennent quand même un emploi, les membres du SNTC travaillent probablement à l'extérieur des réserves et paient des taxes.

28. Calculé comme suit : (Dépenses totales – dépenses sur les réserves) ÷ dépenses totales.

29. Un simple calcul : 0,8 x 0,48 = 0,384 puis ajouté à 0,52 = environ une perte de 90 %. La plupart des dépenses des gouvernements sur les réserves sont consacrées aux salaires. La perte de 80 % est probablement une sous-estimation.

30. On a effectué une évaluation des transferts des gouvernements des premières nations aux ménages afin d'éviter un double calcul.

31. Par communications, on entend les fournitures de bureau, l'impression, les ordinateurs, les photocopieurs, les télécopieurs, les envois postaux et les voyages.

32. Comprend les comptables, vérificateurs, ingénieurs-conseils, conseillers juridiques et autres experts (économistes, chercheurs, spécialistes en construction) – dépenses évaluées à 400 000 $.

33. Comprend les dirigeants et les conseils, le personnel administratif et de soutien, les enseignants et les employés des garderies:

34. «L'exonération fiscale découle de l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral de veiller à ce que les terres et les droits obtenus par les peuples autochtones en échange d'une reconnaissance de la souveraineté de l'État et de l'aliénation de droits autochtones soient protégés des forces du marché et de l'intervention gouvernementale, y compris la fiscalité.» (Brown et Strother, 1991, p. 5) [traduction]

35. Tiré du résumé de Stephen Cornell concernant le projet Harvard sur le développement économique des Indiens.

36. Voir un certain nombre d'études sur le développement économique comme Hicks (1969), Dasgupta (1986) ou Arrow (1972). Un voyage récent au Costa Rica et au Nicaragua a démontré cette théorie à l'auteur. Le Costa Rica, jugé stable et sûr, était littéralement envahi de touristes alors que le Nicaragua, pays instable, était pratiquement dépourvu de *gringos*. Chose encore plus intéressante à noter, un certain nombre d'entreprises de mise en valeur des ressources de la Colombie-Britannique reportent leurs plans d'expansion ou d'exploitation jusqu'à ce que la question des revendications territoriales des premières nations ait été réglée.

37. Il convient de souligner que des régimes fiscaux de ce genre doivent être considérés comme des moyens qui s'ajoutent à d'autres sources de recettes des gouvernements comme la méthode de péréquation des dépenses brutes de Coercion (1992) ou un financement de rechange.

38. Il convient de remarquer que le présent chapitre ne traite pas des modèles de compétence fiscale selon le lieu de résidence. Étant donné qu'un certain nombre de membres des premières nations ne vivent pas sur les réserves, ce modèle pourrait intéresser les premières nations au plus haut point. (Courchene, 1992)

39. «...tous les habitants, autochtones ou non, du territoire des premières nations seraient assujettis aux lois, à la fiscalité, etc. des premières nations.» (Coercion et Powell, 1992, p. 7) [traduction]

40. Attendu que la source du revenu (lieu géographique) pourrait être un important facteur de rattachement dans l'affaire Mitchell (1992), il serait plutôt ironique qu'une première nation crée un régime fiscal fondé sur la source.

41. Le gouvernement fédéral est déjà disposé à négocier des ententes sur la perception de taxes pour cette source particulière d'imposition (selon les modèles provinciaux en vigueur). «Le gouvernement fédéral est prêt à conclure avec les gouvernements indiens des ententes qui achemineront les recettes fiscales fédérales obtenues des Indiens qui vivent sur des réserves vers les gouvernements indiens en question.» (Document de travail, 1993, p. 20) [traduction]

42. «Les gouvernements indiens et les sociétés qu'ils possèdent devraient être exonérés d'impôt sur le revenu et [...] devraient être admissibles à un remboursement total de la TPS.» (Document de travail, 1993, p. 29) [traduction]

43. La vente de cigarettes «de contrebande» (voir traité Jay), non taxées, en provenance des États-Unis à des personnes non inscrites dans un certain nombre de collectivités mohawks, comme Six Nations et Akwesasne, est un exemple classique de paradis fiscal des premières nations.

44. Du point de vue administratif, la perception d'impôts est chose complexe. Les premières nations qui obtiennent des pouvoirs accrus d'imposition pourraient conclure une entente avec les ministères fédéral et provinciaux. Les limites maximales et minimales avancées dans le présent document pourraient être considérées comme les limites de ces éventuelles négociations.

45. Le nombre considérable de ménages non inscrits dans la collectivité de Westbank en font un cas rare parmi les premières nations. Le ministère des Finances estime que seules douze premières nations peuvent créer un régime fiscal relativement complet. Cela n'atténue toutefois pas l'application de pouvoirs fiscaux plus étendus (résolution de l'Assemblée des premières nations sur la fiscalité) à toutes les premières nations. Le cas de la nation sac et fox de l'Oklahoma, caractérisée par une situation économique relativement difficile, semble indiquer que les pouvoirs fiscaux ont précédé le développement économique. (*Highlights Report*, p. 54)

46. Si une première nation adoptait un modèle d'imposition fondé sur le lieu de résidence, cette estimation serait considérablement supérieure. À titre d'exemple, environ la moitié des membres (3 500) de la nation shuswap vivent hors réserve.

47. Parmi les nombreux facteurs utilisés pour déterminer les taux appropriés, on compte le caractère attrayant du taux imposé aux entreprises et le coût des services (pompiers, police, ordures, égouts, voirie, etc.) qui doit être payé par l'impôt foncier.

48. À cet égard, la Commission consultative de la fiscalité indienne (la CCFI a été créée en 1988 pour aider les premières nations dans le domaine de la fiscalité foncière) cherche entre autres à habiliter les premières nations à imposer divers droits de passage sur les réserves, notamment aux compagnies de chemins de fer, d'électricité et de téléphone. Ces compagnies déclarent actuellement qu'elles jouissent d'une exonération fiscale en tant que sociétés d'État ou que le gouvernement fédéral les a en fait autorisées à prendre possession d'une partie du territoire. La CCFI s'efforce d'aider les premières nations à pouvoir revendiquer clairement cette compétence et à percevoir des impôts.

49. Cette collectivité tente de diriger ses nouveaux pouvoirs d'imposition afin d'accroître le développement économique. Il ne s'agit pas d'une coïncidence.

50. L'article 61 de la *Loi sur les Indiens* énumère les dépenses approuvées pour ce type de recettes en capital, ce qui souligne peut-être un désir d'autonomie gouvernementale.

51. Des redevances ne sont souvent versées que sur la valeur réelle des ressources après en avoir soustrait le coût d'extraction. Les redevances sont des recettes fiscales mineures pour la plupart des gouvernements provinciaux.

52. Selon Statistique Canada (13-213), 80 % de toutes les recettes fiscales directes proviennent de l'impôt sur le revenu fédéral et provincial, 70 % des recettes fiscales provinciales indirectes proviennent des taxes de vente ou de l'impôt sur les sociétés, et 97 % de toutes les recettes fiscales locales proviennent de l'impôt foncier. Il y a d'autres recettes fiscales comme les taxes sur les spectacles, les taxes sur l'essence, et les permis d'exploitation de commerces.

53. Voir par exemple l'entente sur les terres en Saskatchewan.

54. Ces plans ont été élaborés par l'Assemblée des premières nations, la Commission consultative de la fiscalité indienne et un certain nombre de collectivités des premières nations.

55. Plusieurs chefs ont soulevé cette question lors d'une réunion récente de l'Assemblée des premières nations sur la fiscalité.

56. Malgré leur victoire dans le dossier des pêches, les premières nations de l'État de Washington n'étaient pas prêtes à se charger de la gestion de la ressource et elles ont dû retenir les services d'un certain nombre d'experts-conseils de l'extérieur, ce qui a eu pour effet d'accroître leurs pertes pécuniaires.

57. Voir les documents de Courchene (1992), de Brown et Strother (1991), et *A Working Paper on Indian Taxation* pour un examen plus complet de ce type de compétence.

58. Comme l'indique la résolution sur la fiscalité adoptée par un quorum des chefs de l'APN le 30 mars 1993.

59. «On prévoit pour les gouvernements indiens des pouvoirs fiscaux qui sont comparables à ceux dont jouissent les provinces selon la Constitution.» (*Indian Taxation Policy Review – Overview*, ministère des Finances, 1993)

60. En ce qui concerne l'impôt foncier, toutes les premières nations permettent à un autre gouvernement de se charger des évaluations (cf. la B.C. Assessment Authority en Colombie-Britannique) afin d'économiser. Ce phénomène n'est pas exceptionnel au Canada, car, depuis 1961, chaque province à l'exception du Québec permet au gouvernement du Canada de percevoir son impôt provincial dans le cadre de la déclaration annuelle de revenu. Il sera question dans la section suivante des recettes considérables que des modalités semblables pourraient procurer aux premières nations. Compte tenu de l'importance des recettes fiscales qui sortent du territoire des premières nations, ce genre de modalités administratives pourraient être utilisées dans des régimes fiscaux créés pour des collectivités en particulier.

61. Une mise en commun semblable des assiettes fiscales est le facteur essentiel pour financer la dette publique (obligation non garantie) des petites municipalités au Canada. Comme les premières nations ne jouissent pas d'assiettes fiscales (ou de compétences) suffisantes pour agir comme les municipalités, elles sont forcément l'ordre de gouvernement le plus responsable du point de vue financier au Canada.

62. C'est ce type de compétence fiscale qui permettrait aux premières nations de favoriser le développement économique au moyen d'une politique appropriée ou d'investissements dans des projets axés sur des collectivités en particulier (formation professionnelle, centres d'aide aux entreprises, coentreprises, etc.).

63. Tous les membres de l'équipe sont des femmes issues de différentes collectivités de la nation shuswap.

64. Ces enquêtes étant destinées à produire des résultats globaux, il ne serait pas convenable, d'un point de vue statistique, de normaliser les résultats. Un document à caractère plus théorique se contenterait de présenter les résultats de l'enquête.

65. Pour l'enquête sur Kamloops, le ministère des Finances était vu comme l'organisme qui recueillait les données et le thème était celui de la fiscalité. Pour celle sur les entreprises de Mount Paul, la collecte de données était effectuée par l'administration indienne locale qui, à l'heure actuelle, touche des recettes provenant de ces entreprises sous la forme d'impôts fonciers et de revenus de location. Dasgupta (1986, p. 59) fait état de l'importance d'une bonne réputation pour inspirer confiance et obtenir la coopération des gens. Or, dans ces deux cas, les organismes enquêteurs ne jouissaient pas nécessairement de la meilleure réputation.

66. D'après une recherche de la nation shuswap et le *Manitoba Statistical Handbook*, les dépenses moyennes par ménage (en supposant qu'il n'y ait pas d'économies) correspondent à 60 % de la moyenne provinciale (35 000 $ – Statistique Canada 93-119).

67. Cette estimation est fondée sur les données concernant l'emploi et les dépenses des administrations shuswap.

INITIATIVES INDIVIDUELLES ET COMMUNAUTAIRES

Intertribal Forestry Association of British Columbia

Harold Derickson *

L'Intertribal Forestry Association of British Columbia (IFABC) est issue d'une prise de conscience. En effet, trop peu de bandes indiennes en Colombie-Britannique participaient véritablement à la mise en valeur des ressources forestières, et il fallait réagir. Jusqu'ici, l'exploitation de la forêt par d'autres nous a laissé pour legs une assise territoriale dévastée et un taux de chômage élevé. L'IFABC veut que les autochtones prennent la place qui leur revient de droit dans la reconstitution, la prise en charge et la gestion des ressources forestières et qu'ils en tirent profit.

L'IFABC est un organisme axé sur les résultats et caractérisé par une gestion intégrée. Tout en évitant les questions posées par les revendications foncières et les droits ancestraux, qu'il vaut mieux laisser aux conseils de bande et de tribu, l'IFABC est intervenue énergiquement auprès de tous les paliers de gouvernement et de l'industrie en faveur d'une foresterie autochtone à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves.

L'IFABC cherche toujours à défendre les intérêts des peuples autochtones. Si les litiges sont nombreux entre autochtones et non-autochtones en matière forestière, il y a aussi des domaines où la coopération peut s'avérer avantageuse sans porter atteinte à notre culture ou à notre mode de vie. Ce genre de collaboration crée des occasions de développement durable qui ne menacent en rien les valeurs traditionnelles ni la forêt elle-même.

* Président, IFABC.

L'IFABC est la première association régionale autochtone qui a été formée dans le domaine des forêts. Elle a contribué à organiser la conférence intitulée «Native Forestry, from Ethic to Reality», qui a donné naissance à la National Aboriginal Forestry Association. Outre ses activités canadiennes, l'association s'emploie depuis quelques années à établir des liens constructifs avec les associations forestières indigènes dans les autres pays des Amériques.

En 1991, l'IFABC a tenu un atelier qui a réuni 11 délégués représentant des projets forestiers communautaires en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Cet atelier l'a amenée à assister au deuxième congrès indigène interaméricain sur la conservation et les ressources naturelles en Bolivie, où elle a offert de tenir le troisième congrès en 1993. Elle a d'ailleurs pris des mesures pour que l'International Indigenous Development Organization (IIDO) fournisse des services techniques aux populations autochtones du tiers monde par l'intermédiaire d'autochtones professionnels d'Amérique du Nord provenant surtout du Canada et des États-Unis.

ACR Mechanical Systems Ltd.

*Albert C. Rock**

ACR Mechanical Systems Ltd. a été fondée en 1972 pour procéder, de façon indépendante, à l'essai des systèmes mécaniques des édifices en Colombie-Britannique.

J'ai été amené à fonder cette société parce que mon peu d'instruction limitait mes chances d'avancement dans la firme d'ingénierie pour laquelle je travaillais.

ACR Mechanical Systems Ltd. a été une des meilleures entreprises de son genre jusqu'en 1983, année où un accident de voiture m'empêcha de continuer à la diriger. J'ai alors uni mon expertise à celle de deux autres employés de la compagnie pour mettre au point un petit enregistreur automatique pour l'essai des systèmes mécaniques. En 1985, je fondais une nouvelle entreprise, ACR Systems Inc.

Le produit que fabrique ma nouvelle société est diffusé dans le monde entier par un réseau de distributeurs qui a un chiffre d'affaires annuel de 3 millions de dollars.

Notre produit est utilisé par la NASA ainsi que par les programmes spatiaux russe et européen. Nous avons fait du développement pour Énergie atomique du Canada Limitée ainsi que pour les marchés médical et militaire.

Je participe personnellement au développement de nouvelles applications pour les formules 1 et les voitures Indy. Mon fils, Jason Rock, s'est joint à ACR Mechanical Systems Ltd. pour créer des produits, trouver de nouvelles applications et ouvrir des marchés. Les applications développées pour les voitures de course débouchent

* Président, ACR Mechanical Systems Ltd.

chaque année sur de nombreux nouveaux produits destinés au marché mondial d'ACR Systems Inc.

Aujourd'hui, l'entreprise emploie une dizaine de personnes à temps plein qui veillent à la qualité des produits et à la satisfaction de la clientèle. Pour le moment, notre principal souci est de faire attester que nos produits sont conformes à la norme internationale ISO 9000, ce qui nous permettra d'avoir accès aux marchés du monde entier.

Le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris

*George Wapachee**

> Le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris découle de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, signée en 1975. En vigueur depuis 1976, il a donc maintenant 17 ans.

L'objet principal du programme est énoncé à l'article 30.1.8 de la Convention en ces termes :

> Le régime vise à assurer que la chasse, la pêche et le trappage constituent un mode de vie convenable pour les Cris, en garantissant à ceux qui le choisissent une mesure de sécurité économique compatible avec les conditions existant de temps à autre.

La pêche, la chasse et le trappage font partie intégrante de la vie sociale, culturelle et économique des Cris et, avec le programme, ces derniers cherchaient un moyen de garantir la pérennité de ces activités traditionnelles. L'accès continu à une production de subsistance très précieuse était jugé indispensable.

Le programme n'est pas universel dans la mesure où il ne s'adresse qu'à ceux pour qui la chasse, la pêche et le trappage constituent un mode de vie. Les critères d'admissibilité et les prestations ont été fixés en conséquence. On a utilisé un système pratique fondé sur le temps passé dans le bois plutôt que sur la production, l'idée étant de ne pas soumettre l'environnement et la faune à des pressions indues en encourageant une augmentation des prises.

---

* Vice-président, Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris.

Calculées comme un revenu annuel, les prestations sont avant tout fonction de la participation de la famille à la pêche, à la chasse, au trappage et aux activités connexes.

En 1991-1992, une somme de 14 214 631 $ a été versée en prestations de sécurité du revenu à 1 213 familles appartenant aux neuf collectivités cries de la baie James.

L'intérêt que la population crie continue de porter au programme est un signe évident que les activités traditionnelles font toujours partie intégrante de la société crie et de son économie. Toutefois, le programme n'est pas et ne doit pas être l'unique soutien des chasseurs cris. Il doit s'inscrire dans une stratégie de développement économique et se transformer en fonction de la gestion du territoire et des ressources.

Les objectifs fixés il y a 20 ans ont été atteints. Le défi consiste maintenant à faire en sorte que le programme ne cesse d'évoluer et de répondre aux besoins des chasseurs cris dans le futur.

Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates Inc.

*Rodney Parenteau**

Colleen Parenteau et moi-même sommes les propriétaires exploitants de Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates Inc. Nous habitons Langham, en Saskatchewan.

En achetant la ferme, en 1987, nous n'avions pas l'intention de nous lancer dans la diversification de l'amélanche. Mais les clients n'ont pas tardé à nous demander des amélanchiers, et c'est là que tout a commencé.

Nous avons mis au point une technique pour faire prendre racine aux boutures que nous vendions, et commencé à peu près au même moment à agrandir la ferme. Quelle leçon ce fut! En effet, c'était l'année la plus chaude qu'on ait connue et les gens nous trouvaient fous; ils nous disaient que nous allions perdre presque tous nos arbustes. Mais jusqu'ici, plus de 75 % de ceux-ci produisent des fruits. Nous avons eu beaucoup de difficulté cette année-là, mais nous avons quand même réussi à force de détermination.

Nous vendions des arbustes à tous ceux qui voulaient se constituer une amélancheraie, et beaucoup de ces gens habitaient la même région que nous. Certains pensaient que nous courions à notre perte alors qu'en fait, nous allions en profiter à long terme. On n'a pas toujours une récolte record, mais on espère toujours que le voisin sera plus chanceux. Les gens ne semblent pas se rendre compte qu'il faut travailler ensemble et non pas les uns contre les autres. C'est qu'on peut apprendre des autres en même temps que s'approvisionner chez eux.

---

* Président fondateur de Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates Inc.

Vers la même époque, nous nous sommes également mis à faire des confitures et des tartinades d'amélanche. Mais comme l'approvisionnement était assez limité, nous ne montrions nos produits qu'aux foires d'artisans. C'est ça aussi qui nous a amenés à mettre au point un produit qui nécessitait moins d'amélanches que la confiture.

C'est en 1990 que le «chocolat à l'amélanche» a vu le jour. Nous avions précédemment essayé divers genres de chocolat et diverses garnitures à l'amélanche. La garniture trouvée, nous avons ensuite choisi le chocolat dont le goût se mariait le mieux avec celle-ci. Nous les avons tous essayés, du chocolat au lait au chocolat noir. Finalement, nous avons arrêté notre choix sur le chocolat foncé mi-amer.

Nous avons conçu notre produit pour l'industrie touristique et pour le marché des aliments de luxe. Nous avions un produit unique car jamais personne n'avait confectionné de chocolat à l'amélanche au Canada. Comme nous étions autochtones et que nous ne connaissions pas grand-chose à la confiserie, il nous a fallu bien des efforts, de la détermination et de la persistance pour arriver là où nous sommes aujourd'hui.

Nos chocolats sont fabriqués à la main avec le plus grand soin et nous les vendons à divers magasins de détail dans tout l'Ouest canadien. Nous avons aussi des chocolats aux myrtilles sauvages cueillies dans le nord de la Saskatchewan. Précisons que nous faisons nous-mêmes l'emballage et le conditionnement de tous nos produits.

Une fois le produit commercialisé, il nous a fallu trouver de l'argent. Les institutions financières étaient censées avoir été sensibilisées aux besoins financiers des autochtones. Nous avons donc demandé à notre banque, la CIBC, à Saskatoon, de l'aide financière pour développer notre entreprise. La banque refusa cependant de nous prêter en alléguant que nous n'avions pas de liquidités et pas beaucoup d'expérience en tant que chocolatiers, et qu'il n'y avait pas eu de précédents à cet égard. Nous sommes allés rendre visite à notre coopérative de crédit locale, qui nous a accueillis à bras ouverts.

Bien des autochtones qui se lancent en affaires n'ont pas tout l'argent qu'il leur faudrait. Ils veulent bien sûr offrir un produit ou un service unique pour se trouver un créneau. Mais plus le projet est original, moins ils ont de chances d'avoir de l'aide financière. Les banques se fondent invariablement sur le nombre d'années d'expérience et sur l'existence de précédents.

Nous croyons en nous-mêmes et en notre produit. C'est ce qui explique que notre entreprise a réussi à se développer et qu'elle continue de croître.

Arctic Co-operatives Limited

*William Lyall**

Les premières coopératives de l'Arctique ont été créées dans les Territoires du Nord-Ouest en 1960; il en existe aujourd'hui 35. Au fil des ans, ces coopératives se sont associées pour former deux coopératives de services auxiliaires : Arctic Co-operatives Limited et le Fonds de développement des coopératives des T.N.-O. Ces coopératives appartiennent totalement à des intérêts locaux, ce qui, outre les importants services de soutien ainsi assurés, en fait une force économique majeure dans les Territoires du Nord-Ouest.

Pelly Bay est une localité de 410 habitants dont 130 sont propriétaires de la coopérative. Les activités de cette dernière sont variées : elle tient le seul magasin de détail de la localité ainsi qu'un petit hôtel; elle achète des sculptures pour les revendre dans le Sud; elle exploite une entreprise de location de matériel lourd, et fournit du personnel temporaire aux compagnies de téléphone, de transport aérien et de livraison de produits pétroliers. Cette coopérative a versé 2,1 millions de dollars en salaires et dividendes à Pelly Bay entre 1988 et 1992, et en 1993, elle a délivré des feuillets T4 à 89 habitants, soit 45 % de la population adulte.

Quant à Pond Inlet, c'est une collectivité de 970 habitants et la coopérative appartient à 525 d'entre eux. Les activités de celle-ci sont nombreuses : elle tient un commerce de détail compétitif ainsi qu'un hôtel et un pavillon de tourisme; elle fournit du personnel temporaire aux sociétés pétrolières et aux compagnies aériennes, et loue bureaux et logements. Entre 1988 et 1992, cette coopérative a versé 2,1 millions de dollars en salaires et dividendes à Pond Inlet, et en 1993, elle a délivré des feuillets T4 à 64 habitants, soit 13 % de la population adulte.

* Président, Arctic Co-operatives Limited.

Avant 1950, ces collectivités fonctionnaient comme des sociétés sans numéraire et il était impossible pour leurs habitants de se constituer un capital. Aujourd'hui, l'actif local est d'environ 49 millions de dollars et les coopératives comptent près de 10 000 membres.

Syncrude Canada Limited

*Jim Carbery**

Les gens d'affaires et l'industrie doivent prendre des engagements à long terme en ce qui concerne l'emploi des autochtones. Ils doivent fixer des normes de travail réalistes, des objectifs annuels également réalistes et suivre de près les progrès accomplis.

Le modèle de Syncrude est le suivant :

- Communication
- Éducation
- Motivation

Pour aider les entrepreneurs autochtones à décrocher les contrats qui leur permettront ensuite d'engager des autochtones, les gens d'affaires devraient envisager de recourir à des fournisseurs uniques, à des appels d'offres restreints ou à des offres négociées.

Tous ces programmes «spéciaux» devraient être établis de telle façon que l'autochtone ne soit pas maintenu dans un état de dépendance et que le processus de recrutement et d'expansion suive son cours normal. Il faudra peut-être des années pour ce faire, mais c'est le cheminement qui s'impose. Une formation interculturelle devrait être offerte à tous les employés.

* Conseiller principal en promotion des autochtones, Syncrude Canada Limited.

Les entreprises essentielles à la survie de la collectivité où elles sont implantées devraient travailler avec cette collectivité pour en déterminer les besoins. Il faudrait que des ressources soient octroyées pour répondre à ces besoins. L'industrie devrait travailler de concert avec les dirigeants et les intervenants de la collectivité.

Les employés ou les entrepreneurs autochtones qui ont du succès devraient recevoir des marques d'estime de la part de l'industrie et des autochtones de la collectivité. Ils devraient être invités à siéger aux conseils des organismes locaux les plus influents.

Nous avons tous à rendre des comptes. Les organisations et les chefs autochtones sont eux aussi responsables devant leurs commettants autochtones.

L'entrepreneuriat métis en milieu urbain

*Laverne Poitras-Young**

Je suis une Métisse d'Edmonton où je suis propriétaire à part entière de trois entreprises : Genoch Gardens Daycare, J & R Pizza & Pub, et Gayla Hair and Nails Limited. J'emploie 21 personnes dont la moitié sont autochtones.

En 1989, je me suis rendu compte qu'il n'existait aucune garderie pour enfants métis. J'ai demandé à un établissement de crédit conventionnel de me prêter l'argent dont j'avais besoin pour combler cette lacune, mais ma demande a été refusée parce que je n'avais pas de capital ni d'expérience en gestion d'entreprise. Un établissement de crédit métis m'a cependant consenti un prêt, mais à un taux d'intérêt très élevé et à très court terme (trois ans), et ce prêt ne comprenait pas de fonds d'exploitation. Après avoir obtenu mon premier prêt, j'ai été obligée de retourner à l'établissement de crédit métis car j'avais toujours besoin de fonds d'exploitation. Ce prêt m'a été accordé, encore une fois à un taux d'intérêt élevé, et sous réserve qu'il soit remboursé dans les six mois.

Trois ans plus tard, je commençais à distribuer une série de vêtements. Forte de mon succès, j'ai décidé d'acheter un salon de coiffure depuis lequel diriger mes activités. Cette fois, c'est l'établissement de crédit métis qui m'a refusé un prêt en faisant valoir que j'étais maintenant un investisseur, mais un établissement de crédit ordinaire a accepté de m'avancer les fonds parce que j'avais désormais du capital et que j'avais fait mes preuves comme femme d'affaires.

Les clés de mon succès sont la détermination, le dévouement et un travail d'arrache-pied. Après avoir surmonté de nombreux obstacles, je suis maintenant en mesure de fournir de l'emploi à d'autres personnes.

---

* Femme d'affaires d'Edmonton.

Kahnawake : l'apport d'une caisse populaire

*Michael L. Rice**

La Caisse populaire de Kahnawake, fondée en 1987, est une coopérative de crédit qui offre des services d'épargne et de prêt. C'est la plus grande des six caisses autochtones au Québec et la seconde institution financière autochtone en importance au Canada. Elle appartient à ses membres et est contrôlée par eux; la majorité de ceux-ci sont des Mohawks de Kahnawake. La caisse est affiliée au Mouvement des caisses populaires Desjardins qui lui assure, moyennant des frais, des services techniques et des services de soutien. Kahnawake a préféré avoir une caisse populaire plutôt qu'une succursale de banque à charte ou une société de fiducie pour pouvoir en être propriétaire, la contrôler et bénéficier d'un régime fiscal intéressant. Forte de 5 700 membres, la caisse possédait un actif de 40,6 millions de dollars au 31 mars 1993. Elle affichait un excédent (non vérifié) de fin d'exercice de 350 000 $ et avait une réserve générale d'environ 850 000 $.

La caisse a mis au point un système de prêt sur titres pour les biens immeubles situés en territoire indien, système qui contourne les restrictions imposées par l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. La caractéristique du système est que la tierce partie garante n'est pas un organisme gouvernemental (fédéral, provincial) ni un conseil de bande. L'emprunteur indien transfère, en vertu de l'article 24, son bien à un groupe de fiduciaires (apolitiques) indiens, qui en assure la garde pour la caisse populaire. Essentiellement, l'idée est de responsabiliser l'individu qui prend part à cette transaction. Le système a été appliqué au moins une fois et n'a pas été, jusqu'ici, contesté devant les tribunaux. Lorsqu'il y a saisie, le bien ne peut être vendu qu'à un autre

* Directeur, Caisse populaire de Kahnawake.

Indien du territoire. Au 31 mars 1993, la caisse populaire avait consenti 143 prêts à l'habitation et prêts commerciaux totalisant 5,7 millions de dollars.

Nos recommandations sont les suivantes :

- Accorder le statut indien aux institutions financières qui appartiennent aux autochtones et qui sont administrées par eux en territoire indien, de façon qu'elles puissent faire directement des nantissements. La principale restriction serait de ne pouvoir vendre les avoirs fonciers qu'à des Indiens habitant le territoire. Cette formule remplacerait celle de la fiducie et permettrait aux institutions financières indiennes de fonctionner comme les banques ordinaires sans perdre leur statut spécial.
- Promouvoir le modèle des coopératives de crédit pour les groupes autochtones qui préfèrent posséder et contrôler entièrement leurs institutions financières, particulièrement au niveau local. Les groupes qui désirent un moins grand contrôle pourraient s'accommoder des autres formes d'institutions financières (succursale de banque à charte, société de fiducie).
- Créer une tribune pour permettre aux autochtones du Canada de partager avec tout le monde leurs diverses expériences dans le domaine bancaire. Actuellement, rares sont les autochtones qui bénéficient de services bancaires, et la concurrence que se livrent les groupes ou les banques ne fera que retarder l'accès à ces services.
- Insister fortement pour que soient adoptées des stratégies de perfectionnement des ressources humaines autochtones dans les domaines suivants: opérations bancaires, administration des affaires, administration publique, planification et comptabilité. Nous avons également besoin de titulaires de maîtrise en administration des affaires et en administration publique, de comptables agréés et d'agents de planification communautaire pour gérer nos institutions.

Batchewana Band Industries Ltd.

*Harry Jones**

La première nation de Batchewana était signataire du Traité Robinson du lac Huron, en 1850. Aujourd'hui, la réserve se compose de trois parcelles : Obadjiwon, au nord de Sault-Sainte-Marie, sur la baie de Batchewana, la réserve de Goulais Bay et la réserve Rankin, toutes deux à la limite est de Sault-Sainte-Marie. Au total, ces terres couvrent environ 5 500 acres.

En 1971, 387 acres ont été réservées au parc industriel Blue Heron, situé sur la réserve Rankin, à environ deux milles du centre-ville de Sault-Sainte-Marie. Le parc est exploité par Batchewana Band Industries Ltd., qui a été constituée en 1971. Cinq membres de la première nation de Batchewana font partie du conseil d'administration qui gère le parc.

Aujourd'hui, la Phase 1 du projet s'étend sur 78 acres viabilisées. Onze entreprises sont implantées dans le parc.

En 1985, l'Association des parcs industriels de l'Ontario a commandé une étude pour déterminer ce qui pouvait être fait pour rentabiliser les parcs industriels. L'étude a permis de repérer certaines lacunes auxquelles il fallait remédier, et elle comportait une liste de recommandations visant à assurer le succès des parcs.

En tout premier lieu, il nous était recommandé d'améliorer les services dans le parc. Une fois la qualité des services amenée à un niveau raisonnable, nous pourrions donner suite à d'autres recommandations de l'étude.

---

* Président, Advanced ThermoDynamics Corporation.

Deux recommandations en particulier ont retenu notre attention :

- Avoir des locaux à offrir à d'éventuels locataires.
- Envisager des partenariats ou des coentreprises.

Lorsqu'une des entreprises implantées dans le parc a connu des difficultés financières, nous avons eu la chance de pouvoir acheter son immeuble de 5 000 pieds carrés. Depuis lors, d'autres occasions se sont présentées, de telle sorte que nous possédons maintenant trois immeubles dans le parc, soit une superficie totale de 26 000 pieds carrés.

La deuxième recommandation, c'est-à-dire chercher des partenaires, a nécessité beaucoup plus de travail.

Au début de 1990, une tribu américaine nous a présenté une proposition de coentreprise : il s'agissait d'implanter, des deux côtés de la frontière, de petites usines qui se lanceraient à la conquête de marchés dans l'industrie de la défense.

Cette tribu américaine exploiterait son entreprise en vertu de l'article 8 du Small and Disadvantaged Business Program (SDBP) tandis que de notre côté, nous essayerions d'obtenir des fonds des programmes fédéral et provinciaux de développement économique des autochtones. À première vue, la proposition paraissait prometteuse et tout le monde était enthousiaste. Nous l'avons présentée à des fonctionnaires du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, qui l'ont bien accueillie.

Notre proposition misait sur le Projet de véhicule léger à roues du gouvernement du Canada. Le ministère de la Défense nationale allait acheter 3 000 de ces véhicules. Nous tenterions de décrocher, auprès de l'entrepreneur principal, des contrats de sous-traitance pour assembler des pièces soudées.

À mesure que le temps passait, il devenait évident que nous ne pourrions faire tout le travail nécessaire dans les délais.

Entre temps, ISTC avait commandé à Ernst & Young une courte étude du SDBP américain. La conclusion fut que rien, sur le plan juridique, ne garantissait quoi que ce soit à l'entreprise.

Même si notre participation au Projet de véhicule léger à roues semblait compromise, le conseil d'administration décida de rationaliser sa démarche. Celle que nous avions adoptée avait de gros défauts. Nous n'étions pas capables de réagir assez rapidement aux problèmes qui surgissaient, nous étions mal organisés et n'avions personne qui puisse analyser le projet. Tout le monde avait sa petite idée sur la façon dont nous devions procéder.

Nous savions pourtant que l'idée de départ était bonne. C'est pourquoi, lors d'une rencontre du chef, du conseil de bande et du conseil d'administration de Batchewana Band Industries, il fut décidé que l'entreprise travaillerait de concert avec Ernst & Young. Avec son aide, nous ferions une étude plus détaillée du SDBP. Nous avons alors dressé une liste de 12 questions dont les réponses, une fois trouvées, allaient nous indiquer la direction à suivre.

Une visite dans le Dakota du Nord et l'étude que nous avons effectuée firent ressortir certains facteurs essentiels à notre succès.

- Nous devions nous associer à une entreprise canadienne prête à s'implanter dans notre parc industriel.
- Nous devions séparer les affaires de la politique, mais garder les lignes de communication ouvertes.
- Nous devions obtenir un engagement ferme de toutes les parties intéressées.

Ainsi éclairé, le conseil d'administration rencontra l'expert-conseil Lorne Ellingston, de Consultants International à Toronto. Après une longue discussion, il élabora un plan comprenant les éléments suivants:

- énoncé de mission;
- buts et objectifs;
- tactique;
- plan d'action.

Nous nous donnions pour mission d'établir une usine devant permettre à un nombre croissant de membres de la bande de s'épanouir et d'acquérir une expérience de travail sur la réserve même, et, ce faisant, de montrer aux jeunes de la bande qu'il est possible de réussir.

Nous avions maintenant une mission, un plan, et notre expert-conseil se mit à la recherche d'une entreprise. Vu l'état de l'économie canadienne, la chose paraissait assez difficile mais, grâce à ses contacts à Ottawa, notre expert-conseil finit par en trouver une.

Advanced ThermoDynamics Corporation (ATC), de London, se trouvait à être le seul fournisseur canadien de dispositifs de chauffage et de réfrigération pour l'industrie du transport. Cette entreprise était aussi la seule à fournir de tels dispositifs à Western Star, l'entrepreneur principal qui allait construire les véhicules légers à roues.

Plusieurs éléments rendaient notre proposition intéressante pour les deux parties. L'usine d'ATC à London ne faisait que l'assemblage; tout le travail de mécanique et de fonderie était donné en sous-traitance. En outre, certaines conditions étaient prévues dans le marché de fabrication des véhicules légers à roues, notamment que l'assemblage devait se faire dans le Nord afin de répondre à la réglementation gouvernementale qui prévoyait l'adjudication de contrats à des régions économiquement défavorisées.

Ainsi, ATC comptait louer une usine quelque part dans le Nord, confier à un sous-traitant le travail de mécanique et de fonderie, aller s'implanter dans le parc industriel Blue Heron où nous venions d'acheter un bâtiment de 16 000 pieds carrés, et faire tout le travail de mécanique et de fonderie sous un même toit. Cela lui donnerait une plus grosse marge de profit et lui permettrait de mieux contrôler le travail. De son côté, la première nation de Batchewana trouvait là le moyen de réaliser ses objectifs, c'est-à-dire établir une usine, créer de véritables emplois et participer à l'exploitation de l'entreprise.

Nous avons donc élaboré un plan d'entreprise et tenu une réunion avec la direction de la compagnie. Ces premières discussions débouchèrent sur la signature d'une lettre d'intention, première étape d'un long processus de négociation avec des organismes provinciaux et fédéraux de financement, des banques, des programmes de formation, ainsi qu'avec le chef et le conseil de bande de la première nation de Batchewana.

Nous avons ensuite établi un plan de financement qui, parfois, me paraissait tenir du château de cartes. Nous solliciterions les sociétés et programmes suivants:

- SCDEA – Stratégie canadienne de développement économique des autochtones;
- FEDNOR – Initiative fédérale de développement économique du Nord de l'Ontario;
- SDNO – Société de développement du Nord de l'Ontario;
- DAA – Direction des affaires autochtones – Ontario;
- Banque de Nouvelle-Écosse ou CIBC;
- Première nation de Batchewana;
- Batchewana Band Industries Ltd.;
- Budget de formation du Comité local de formation industrielle – Ontario.

Pendant que toutes ces démarches avaient lieu, un accord était conclu entre Batchewana Band Industries Ltd. et Advanced ThermoDynamics Corporation. Les principales modalités en étaient les suivantes :

- Batchewana Band Industries achèterait, pour un prix négocié, 20 % des actions d'Advanced ThermoDynamics;
- BBI acquerrait encore 10 % d'actions grâce à des subventions obtenues de la SCDEA pour l'investissement initial;
- BBI aurait l'option d'acquérir encore 10 % d'actions d'ATC dans les deux ans de la date de signature de l'entente;
- BBI aurait de plus l'option d'acquérir les 60 % d'actions restantes d'ATC dans les cinq ans;
- Une procédure était établie pour évaluer l'état de l'entreprise au moment d'exercer les options d'achat;
- Un conseil d'administration serait formé pour prendre toutes les décisions importantes;
- Ce conseil se composerait de trois membres de la première nation de Batchewana et de quatre autres actionnaires;
- Le fonctionnement quotidien de l'entreprise serait supervisé par Chris Gotmalm en qualité de président-directeur général;
- Chris Gotmalm et ATC allaient conclure un accord d'emploi.

Le 23 octobre 1992, le marché était conclu et BBI devenait propriétaire à 30 % d'ATC. Jusqu'ici, l'entreprise a fabriqué 25 dispositifs de chauffage pour Western Star et 10 générateurs pour Detroit Diesel. Nous avons cependant un retard de six mois sur notre échéancier. Nous employons 12 personnes, chiffre qui doublera lorsque nous atteindrons la pleine production.

J'aimerais vous lire en terminant un passage de la lettre que m'a envoyée Chris Gotmalm, notre PDG, le 12 mars 1993.

Compte tenu des ressources injectées, les choses vont très bien pour ce qui est du développement de produits et des ventes à long terme. Nous avons mis au point un nouveau dispositif de chauffage dans le cadre du projet de Western Star, l'avons fait essayer par l'armée, puis 3 000 de ces dispositifs nous ont été commandés. C'est la plus grosse commande du genre en Amérique du Nord : plus de 3 millions de dollars.

Nous avons développé un nouveau générateur pour Detroit Diesel, l'avons fait accepter par l'entreprise, et venons de lui livrer les dix premiers générateurs commandés. Le projet de Detroit promet d'être encore plus important que celui de Western Star.

MOT DE LA FIN

Mot de la fin : Bâtir une économie autochtone

*Ron Jamieson**

Les économies autochtones traditionnelles ont été détruites au fil des ans. Jadis florissantes, ces économies fondées sur la cueillette, la chasse, la pêche et le commerce ne sont plus capables d'assurer la subsistance des collectivités autochtones. Les résultats ont été désastreux. Des collectivités qui se suffisaient autrefois à elles-mêmes sont maintenant des ghettos de désespoir. La perte d'estime de soi, d'autonomie et d'initiative a abouti, dans bien des cas, à l'écroulement total des structures sociales au sein de ces collectivités. Le système familial/clanique qui aidait à sauvegarder les valeurs et à acquérir les compétences à la base de la survie culturelle, sociale et économique a été profondément perturbé. Pour résoudre ces problèmes, les gouvernements et les membres des premières nations habitant ou pas dans les réserves ont concentré leurs efforts et leurs ressources sur des programmes sociaux visant à rebâtir les collectivités. Ces initiatives, pour la plupart, se sont soldées par une dépendance accrue. Sans assise économique, nos collectivités ne pourront jamais être maîtres de leur avenir. Nous ne formerons jamais un peuple libre et indépendant.

Les gens ont l'impression que les autochtones n'ont pas les compétences et le tempérament qu'il faut pour être de bons entrepreneurs. Je ne suis pas d'accord. Beaucoup d'entrepreneurs prospères ont peu d'instruction ou de formation. En réalité, bon nombre se sont lancés en affaires parce qu'ils n'avaient pas l'instruction ou la formation nécessaire pour se trouver un emploi. Le talent et les ressources qu'ils investissent sont ceux-là même qui ont permis à nos ancêtres de survivre dans une économie autochtone traditionnelle.

---

* Vice-président, Affaires bancaires autochtones, Banque de Montréal.

Le succès d'une entreprise dépend de quatre conditions :

Prendre des risques

L'entrepreneuriat sans risque est une utopie. Plus le risque est élevé, plus les bénéfices éventuels seront élevés. Les économies traditionnelles comportaient des risques élevés, souvent même un danger de mort. Le risque inhérent à une économie basée sur le piégeage, par exemple, c'est la survie de l'individu. Aujourd'hui, beaucoup d'entrepreneurs tentent de réduire les risques au minimum en utilisant les ressources des gouvernements ou d'autres institutions pour survivre. Prendre un vrai risque, c'est mettre en jeu ses propres ressources. Ainsi, l'entrepreneur digne de ce nom compte sur son talent et ses ressources pour survivre et protéger son investissement.

Faire preuve de discipline

Faire preuve de discipline veut dire prêter attention aux détails qui garantiront la survie et l'essor de votre entreprise. Cela signifie aussi résister à la tentation de s'éparpiller. Prendre des décisions importantes sous pression exige une discipline exceptionnelle. Les économies traditionnelles exigeaient de la discipline parce que la survie des gens et le succès de la chasse nécessitaient un souci du détail et la capacité de prendre rapidement des décisions dans des situations critiques. Faire preuve de discipline veut dire aussi pouvoir travailler à plein régime pendant des moments de grande tension et des périodes d'extrême fatigue.

Ne pas perdre de vue le but poursuivi

L'entrepreneur doit avoir une idée précise du but qu'il poursuit. Il doit savoir quelles mesures prendre pour atteindre les objectifs fixés et ce que cela lui permettra d'accomplir. La confiance en soi permet à l'entrepreneur de savoir les objectifs qu'il pourra atteindre grâce à son esprit d'initiative et à son ingéniosité. L'entrepreneur doit absolument posséder cette vision et cette confiance en soi pour survivre, notamment durant les cinq premières années. L'entrepreneur d'autrefois qui partait pour la chasse savait lui aussi ce qu'il devait rapporter pour pouvoir nourrir et vêtir sa famille durant l'année qui venait.

Satisfaire le consommateur

Il est essentiel de répondre aux attentes du consommateur, et même de les dépasser, en particulier lorsque les produits offerts se ressemblent. Les entreprises qui fournissent des services personnalisés auront plus de chances de survivre et de se développer. Cette personnalisation est très importante au sein des collectivités autochtones où les gens considèrent souvent qu'ils sont exploités par des entrepreneurs sans scrupules et peu soucieux du bien-être de la communauté. L'entrepreneur traditionnel tirait sa fierté de sa capacité de fournir les objets de première nécessité à sa famille, à son clan et à sa collectivité. De même, l'entrepreneur autochtone d'aujourd'hui doit être sensible aux besoins de sa clientèle.

Le développement économique n'est pas une priorité

Chaque collectivité autochtone est capable de se doter d'une économie viable. Pour ce faire, elle doit déterminer les ressources dont elle dispose, cerner les débouchés possibles et permettre à l'esprit d'entreprise de s'épanouir. La collectivité puisera sa force dans sa capacité d'être productive et de subvenir à ses besoins.

Les économies traditionnelles et contemporaines sont fondées sur l'aptitude de la petite entreprise à survivre et à se développer. Le rôle des gouvernements est de créer les conditions propices. Or, les politiques mises en oeuvre par les gouvernements ont été totalement incapables de répondre aux besoins des collectivités autochtones en matière de développement économique. Il y a plusieurs raisons à cela.

Le transfert de programmes sociaux et non de programmes économiques

Sous prétexte d'accroître l'autonomie gouvernementale et de donner des leviers de commande aux autochtones, le gouvernement canadien a cédé l'administration de divers programmes aux collectivités autochtones, en commençant par l'aide sociale. Ce transfert a été suivi de plusieurs autres dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la protection de l'enfance, de l'administration des terres, etc. Le gouvernement canadien confie à présent l'administration des programmes de développement économique aux autochtones.

À mon avis, on aurait dû faire l'inverse. Qui d'autre dans le monde se dote de programmes et de services avant de développer son économie? La réponse est simple : seulement les pays qui sont toujours tributaires de l'aide étrangère ou de subventions de l'extérieur. Les collectivités autochtones ne pourront offrir un niveau de vie élevé et des services de qualité à leurs membres que si elles le font à partir d'une assise économique solide.

En 1969, le gouvernement de l'époque déposait un livre blanc dans lequel il estimait que sa politique d'assimilation des autochtones était un succès. Il réaffirmait son intention de continuer à convertir des réserves en municipalités, sa stratégie étant de transférer graduellement les programmes fédéraux aux autochtones puis de céder sa responsabilité fiduciaire à leur égard aux gouvernements provinciaux. Bien des autochtones croient que la politique énoncée dans le livre blanc continue d'être mise en oeuvre même si son annulation a été annoncée par le gouvernement suite aux protestations des autochtones.

Cette politique privilégie le développement social au détriment du développement économique puisque ce dernier est le gage de l'indépendance et du libre choix des solutions et qu'il pourrait freiner la politique d'assimilation du gouvernement.

La concurrence malsaine livrée par les entreprises de bande

Trop souvent, les priorités en matière de développement économique sont axées sur des grands projets dont l'exécution relève de sociétés de développement. Dans bien des cas, ces initiatives sont placées sous le contrôle des conseils de bande ou des conseils tribaux. On demande aux petites entreprises qui se débrouillent sans subventions d'être concurrentielles dans ces conditions. Il importe de faciliter les choses pour les petites entreprises exploitées par des particuliers. Les politiciens devraient faire preuve de leadership à cet égard.

Des initiatives malavisées

Les gouvernements n'ont pas renoncé à leur politique d'assimilation des autochtones. Les collectivités autochtones ne sont pas considérées comme des entités économiques viables. Les pratiques et valeurs traditionnelles passent pour saugrenues et archaïques. Les gouvernements continuent d'imposer des structures et des initiatives qui sont contraires à nos coutumes. Ils cherchent à nous faire imiter ce qui se fait chez les non-autochtones au lieu de miser sur les atouts de nos propres collectivités.

Que pouvons-nous faire?

D'abord, ne pas perdre de vue l'importance de la femme et de la famille, car ce sont des éléments déterminants de notre succès.

Acheter des produits et des services autochtones

Au lieu de subventionner des activités économiques, le gouvernement devrait encourager l'achat de produits et de services autochtones. On ne doit pas oublier que, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis sont venus à la rescousse du Japon en s'engageant à acheter ses produits plutôt que par des subventions directes. Pareille démarche renforce l'initiative individuelle, le contrôle et l'autonomie. C'est triste à dire, mais nous sommes en retard par rapport aux États-Unis.

Tirer parti de l'immunité fiscale

C'est un principe très important en affaires que d'examiner s'il n'y a pas moyen d'utiliser les ressources existantes à meilleur escient avant d'en demander d'autres. Les politiques fiscales ne sont jamais neutres. Elles sont là pour soutenir les objectifs gouvernementaux, depuis la stimulation de l'économie jusqu'à la réduction du déficit. L'immunité fiscale autochtone est un droit qui, utilisé judicieusement, pourrait favoriser le développement des économies autochtones. À la longue, elle permettrait de réduire la dépendance des collectivités autochtones. Les intentions gouvernementales sont pour le moins suspectes si l'on considère qu'un droit reconnu est nié aux autochtones alors qu'il est octroyé à d'autres composantes de la société.

Conclusion

L'autodétermination des autochtones ne sera vraiment possible que dans la mesure où le gouvernement canadien modifiera du tout au tout ses politiques et son attitude à leur endroit.

C'est une nécessité en particulier dans le domaine du développement économique.

Les entrepreneurs autochtones n'auront du succès que dans la mesure où ils opteront pour une mise en marché dynamique de leurs produits et pourront avoir accès à des ressources.

De plus, ils doivent pouvoir nouer, notamment avec les autres entreprises autochtones, des liens permettant de trouver des débouchés et d'échanger des ressources.

Les initiatives actuelles à cet égard sont axées sur les liens et les échanges entre les entreprises autochtones et les autres.

C'est là quelque chose de positif mais qui nuit parfois à la mise en place de réseaux et d'initiatives autochtones.

Les initiatives communautaires autochtones mèneront à une plus grande autonomie des collectivités autochtones.

RÉSUMÉ DES DÉLIBÉRATIONS

Première journée

«L'important, ce sont les solutions»

Noel Knockwood, ancien et chef spirituel de la nation micmaque, ouvre la table ronde par une prière. Le président, Ron Jamieson, présente les commissaires. Georges Erasmus, coprésident de la CRPA, souhaite la bienvenue aux participants. Les tables rondes, dit-il, constituent une occasion de dialoguer et d'entendre des solutions tout en incorporant un large éventail d'opinions.

La Commission royale travaille sur de nombreuses «questions épineuses» auxquelles sont confrontés les peuples autochtones, les questions économiques étant parmi les plus difficiles. De nombreuses études ont été consacrées aux problèmes économiques, constate M. Erasmus, qui demande aux participants de faire progresser le débat en se tournant vers l'avenir. «Quel type d'économie donnera de bons résultats pour le Canada et, plus particulièrement, pour les peuples autochtones?»

Dans le monde entier, le capitalisme est le «gagnant du moment», poursuit-il, bien que, dans de nombreux pays, la réussite du système capitaliste ne signifie pas la fin des économies mixtes. Il fait remarquer que la générosité et le partage ont toujours été des valeurs solides pour les autochtones et que, dans les sociétés autochtones traditionnelles, les personnes les plus respectées ne sont pas celles qui amassent des richesses mais celles qui les partagent avec leur collectivité. L'économie des peuples autochtones doit intégrer ces valeurs. Cela ne veut pas dire, précise M. Erasmus, que les membres d'une société capitaliste ne sont pas généreux. Il souhaite seulement faire remarquer que les autochtones doivent faire des choix : que pourront-ils conserver de leur passé et leurs traditions?

La situation économique des autochtones évolue rapidement mais le taux de chômage demeure élevé et la participation aux décisions économiques continue à être très restreinte. «Les problèmes à résoudre sont considérables mais, de plus en plus, ce sont les peuples autochtones qui montrent le chemin.»

Faisant référence au document de réflexion préparé par David Newhouse, M. Erasmus note que le développement économique des collectivités autochtones entraînera sans doute la modification des institutions capitalistes pour intégrer les valeurs traditionnelles autochtones. Il attend beaucoup des débats des prochains jours et il explique que le développement économique constituera l'un des éléments-clés du rapport final de la Commission royale.

Le juge René Dussault, coprésident de la Commission royale, se joint à M. Erasmus pour souhaiter la bienvenue aux participants à une table ronde «cruciale pour la Commission royale et pour tous les Canadiens». Il rappelle que la Commission royale considère que les terres et les ressources sont essentielles pour résoudre les problèmes économiques et réduire la pauvreté et le chômage. Selon lui, les solutions aux problèmes économiques des autochtones passent par l'autodétermination, entre autres par le contrôle du développement économique. Les conflits pour obtenir une part des maigres ressources sont l'une des composantes des problèmes économiques et les solutions doivent tenir compte d'autres facteurs complexes tels que le libre-échange.

M. Dussault ajoute que la Commission royale a entendu mentionner à maintes reprises les problèmes concernant le système d'éducation au cours d'audiences précédentes. De nombreux obstacles empêchent la participation à part entière des autochtones au système d'éducation. De nombreux autochtones n'ont pas reçu une formation adéquate pour les emplois existants ou n'ont pas été préparés pour se défendre sur le marché de l'emploi qu'ils découvrent dans les centres urbains.

Le rôle de la Commission royale est de repérer les obstacles au développement économique et d'étudier des solutions, poursuit-il. Les participants à la table ronde doivent étudier les projets et les modèles de développement économiques qui se sont avérés efficaces et s'efforcer d'exprimer leurs opinions. En «faisant leur maximum», ils aideront le pays à résoudre ses difficultés économiques.

Le président de la table ronde, Ron Jamieson, exprime sa satisfaction de travailler avec les participants au cours des prochains jours pour aider la Commission royale à trouver des solutions. Le thème de cette table ronde, rappelle-t-il, est le développement économique et la prospérité, collective et individuelle, des autochtones. Il est du devoir des participants d'apporter des changements concrets et majeurs dans les collectivités autochtones, ajoute-t-il. La Commission royale cherche des solutions aux problèmes économiques et il encourage les participants à se servir de leur imagination pour «capter l'énergie incroyable de nos hommes et de nos femmes qui sont capables et désireux de construire une société meilleure pour nous tous». Il rappelle les objectifs de la table ronde et insiste sur la nécessité d'axer le travail sur la recherche de solutions.

La terre et les ressources

Survol des documents de réflexion

Clem Chartier, de la Métis Society of Saskatchewan, présente un résumé des trois premiers documents de réflexion. Les auteurs de ces documents s'entendent sur la question des terres et des ressources des peuples autochtones et soulignent la disparité des biens fonciers entre les différents peuples autochtones aux niveaux national et international.

Pour M. Chartier, le document préparé par Roger Gruben sur l'Inuvialuit Regional Corporation (IRC) a été une révélation en ce sens qu'il montre la latitude dont disposent certains peuples autochtones. Les biens fonciers considérables qu'ont pu obtenir les Inuvialuit sont tout à leur honneur et le fait qu'ils ont pu négocier et gagner des biens fonciers d'une telle importance «montre que les autochtones sont capables d'obtenir ce dont ils ont besoin».

Il fait remarquer que les principaux objectifs des négociateurs de l'IRC suggèrent que le développement ne devrait pas avoir lieu sans que les gens participent et que le développement économique doit se faire dans le respect des valeurs traditionnelles. L'IRC cherche des débouchés économiques sur le marché international et constitue un exemple pour les autres organisations autochtones qui ont des ressources à portée de main. M. Gruben souligne en outre dans son document de réflexion la nécessité de conclure des ententes de cogestion et il rappelle qu'il est possible, non seulement de développer l'économie, mais aussi de mettre en valeur un environnement viable pour les peuples autochtones. Les gouvernements doivent par ailleurs dépasser le stade des beaux discours pour coopérer activement à la mise en oeuvre d'ententes, en particulier pour fournir des ressources adéquates. M. Chartier souligne la conclusion du document, selon laquelle le plus grand défi qui attend les Inuvialuit est qu'ils doivent continuer à investir dans l'éducation et la formation de leur peuple.

Le document de réflexion préparé par Lester Lafond, dit M. Chartier, retrace l'histoire des droits découlant des traités et des biens fonciers en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Il souligne qu'aucun bien foncier évoqué dans le document n'est de l'envergure de ceux des Inuvialuit. M. Lafond fait également un historique rapide sur l'économie de subsistance qui a été dérangée par l'arrivée des Européens. Il identifie des solutions possibles pour permettre aux Indiens de diversifier leurs économies en tirant parti de la situation actuelle qui accorde des allégements fiscaux et des incitations fiscales aux industries situées dans les réserves.

M. Chartier fait remarquer que de nombreuses collectivités autochtones, si elles n'ont pas les mêmes possibilités que les Inuvialuit, ont quand même des occasions de participer à des coentreprises ou des partenariats, en particulier dans les réserves urbaines.

Le troisième document de réflexion a été écrit par M. Chartier lui-même et porte sur les terres et les ressources des Métis. Il décrit la façon dont les Métis ont été dépossédés de leurs terres et de leurs ressources. Bien que les terres et les droits

territoriaux des Métis aient été reconnus légalement, les Métis ont été fraudés par les institutions à presque tous les niveaux. Pour les Métis, les terres sont importantes en tant qu'endroit où vivre et où exploiter des débouchés économiques. Elles sont aussi le symbole de leur nation. Dans le document de réflexion, l'auteur se penche sur les obstacles qui empêchent les Métis d'acquérir une assise territoriale, entre autres leur exclusion du processus des revendications territoriales.

Les Métis ont cru que leur objectif était presque atteint lors de la négociation de l'Entente de Charlottetown et, bien que l'Entente n'ait pas été ratifiée, elle a permis aux gouvernements fédéral et provinciaux d'entamer un processus de règlement des revendications territoriales avec les Métis. Cette entente, poursuit-il, n'est pas encore morte et il espère qu'elle portera d'autres fruits. Dans la conclusion de son document, M. Chartier propose des solutions pour l'obtention des terres métisses : un processus de revendications territoriales; une action en justice relativement aux dispositions originales concernant les concessions de terres; un renvoi devant les tribunaux pour déterminer de quel ordre de gouvernement relèvent les Métis; des modifications à la Constitution ou encore des ententes politiques. L'accord tripartite actuel permettrait d'aborder les questions territoriales et autres questions connexes comme le développement économique, conclut M. Chartier.

Initiatives individuelles et communautaires

Intertribal Forestry Association of British Columbia

L'animateur, Gilles Paquet, présente les intervenants. Harold Derickson est président de l'Intertribal Forestry Association of British Columbia (IFABC) qui représente toutes les bandes et les conseils tribaux de la province. Il fait remarquer que son organisation est l'une des premières à s'intéresser aux questions relatives à la foresterie et est au premier rang dans ce domaine. L'IFABC a joué un rôle considérable dans un groupe de travail provincial sur l'industrie forestière. Le groupe de travail a soumis un rapport comportant 20 recommandations concernant la foresterie, dont beaucoup abordent la question du développement économique.

Selon M. Derickson, en dépit de réussites dans certains domaines, les autochtones exercent encore un contrôle insuffisant sur l'industrie forestière. Les premières nations ne contrôlent qu'un infime pourcentage des 80 millions de mètres cubes de bois récoltés chaque année. Le groupe de travail a entre autres recommandé qu'un conseil forestier soit mis en place qui, en collaboration avec le gouvernement et l'industrie, mettrait en pratique les 19 autres recommandations. Le Conseil se réunit régulièrement depuis le mois de février dernier et sa réussite est pour une grande part tributaire de la bonne volonté des gouvernements, ajoute-t-il.

Au nom de l'IFABC, M. Derickson présente à la Commission royale une liste de recommandations. Il explique que, pour que les autochtones réalisent leur plein potentiel économique, les gouvernements provinciaux et fédéral doivent se pencher sur certains problèmes, et, entre autres choses :

Capital

- Augmenter le niveau de financement pour le développement économique grâce à des mesures fédérales-provinciales.
- Permettre les prêts de capitaux à l'intérieur des collectivités autochtones et faire circuler les crédits d'immobilisation et les intérêts à l'intérieur de la collectivité autochtone et des provinces.
- Créer de nouveaux fonds communs d'immobilisation spécifiques pour les programmes autochtones de développement économique.
- Appuyer une société de capital en coentreprise et un Fonds d'investissement en actions pour le développement économique et social et faciliter la création d'un fond spécial pour l'immigration.
- S'assurer que les autochtones vivant dans les réserves ont accès au Programme de prêts garantis et au Programme d'aménagement des terres agricoles.

Développement des aptitudes

- Soutenir les intermédiaires financiers autochtones dans toute la province : en autorisant la gestion et l'administration des fonds et des projets d'État alloués aux initiatives autochtones; en aidant à obtenir la garantie aux déposants canadiens; en appuyant le perfectionnement des compétences professionnelles en matière de gestion et de finances afin de promouvoir la réussite en affaires et en aidant à s'assurer que les entreprises autochtones obtiennent des exonérations d'impôts provinciales.

Stratégies axées sur l'action

- Le cadastre doit assurer les droits de propriété des parties concernées et avoir une infrastructure provinciale et régionale.
- Toute la réglementation concernant les baux doit être simplifiée.
- Les exigences en matière de levés doivent être mises à jour et coordonnées entre les différents échelons de la bureaucratie.
- Toutes les règles de principe doivent être mises sur la table (sans que les bureaucrates ne les changent).
- Une nouvelle approche doit être élaborée pour le financement.
- En ce qui concerne l'infrastructure, une méthode doit être mise au point pour émettre des obligations non garanties en vue de viabiliser les terres de réserves.
- De nouvelles réglementations mises à jour et conformes à la Constitution doivent être établies.
- Les bureaucrates en rapport avec des membres des premières nations au sujet des questions de développement économique doivent être sélectionnés avec soin et être qualifiés dans le domaine des pratiques commerciales canadiennes.
- On a besoin d'une base législative pour les initiatives telles que les règlements régissant les condominiums des premières nations.

«C'est une bénédiction que toutes les activités de développement économique soient possibles sur les terres de réserves au Canada, quand on pense aux obstacles à surmonter», conclut M. Derickson et il recommande l'élaboration d'un plan d'action avec des lignes directrices spécifiques et des échéanciers.

ACR Systems Inc.

Albert Rock est président de ACR Systems Inc., une entreprise de Colombie-Britannique qui fabrique et commercialise des collecteurs de données de poche à microprocesseur pour surveiller les signaux numériques et analogiques. Il expose sa philosophie personnelle et professionnelle à laquelle il doit la réussite de son entreprise. «J'ai reçu une bonne éducation, commence-t-il. Je suis allé dans 19 écoles et je suis arrivé jusqu'à la dixième année.» Un homme d'affaires prospère mène «une vie agréable», constate M. Rock. Il aime voyager, rencontrer des gens et profiter de la «merveilleuse énergie» des entreprises commerciales réussies. Il ne sait toujours pas comment définir le succès : «Chaque fois que vous percez, vous découvrez tout un monde nouveau qui vous attend.»

«Si vous êtes motivés par le désir de faire ce que vous aimez et si vous arrivez à entraîner avec vous les personnes qu'il faut, la réussite viendra» dit-il, et il insiste sur l'importance de se concentrer sur les buts du projet commercial et sur les moyens à prendre pour que les résultats soient positifs. Un projet récent avec l'entreprise italienne Ferrari «dépasse ses rêves d'enfant» poursuit-il. «Je rencontre des gens dont j'ai rêvé, qui ont été mes idoles et je me rends compte que ce sont juste des gens ordinaires.»

Ce qu'il aime dans les affaires, ce sont les sensations fortes, poursuit-il. L'énergie qui émane d'un projet réussi l'incite plus que toute autre chose à continuer. «Vous devez maintenir ce degré d'énergie», nous confie-t-il.

Pour M. Rock, les «échecs» sont des occasions d'apprendre. Il fait remarquer qu'il a connu plus d'échecs que la plupart des gens mais qu'il en a toujours tiré des enseignements. L'une des choses qu'il a apprises est qu'il faut toujours s'entourer de personnes positives. «Si une seule personne commence à tenir des propos négatifs, les choses commencent à mal tourner», explique-t-il. Il est important de faire confiance aux gens qui ont une énergie positive. Il s'est mis à faire confiance «à tous les gens à qui on lui disait de ne pas faire confiance» et, même s'il est échaudé de temps à autres, cette politique a des résultats inespérés. Il a par exemple accepté, récemment, d'accorder une hypothèque à un homme considéré comme un raté à cause de ses problèmes d'alcool. Pour M. Rock, la détermination de cet homme à cesser de boire prouvait sa force. L'homme a remercié M. Rock de son soutien en lui cédant plusieurs concessions minières, et M. Rock exploite maintenant des mines d'or.

L'exploitation de l'or a connu des débuts mouvementés, les autochtones de la région où se trouvaient les concessions ayant refusé l'accès aux exploitants. Une fois certains malentendus éclaircis, cependant, les affaires sont devenues florissantes. Le projet «injecte désormais de l'argent dans la ville de Teslin» et il a maintenant l'approbation des gens qui étaient contre au départ. «Il est toujours plus sûr de dire non aux projets d'exploitation mais, en affaires, ce n'est pas la bonne attitude», explique-t-il.

Le plus grand défi lorsqu'il s'est lancé dans les affaires tout seul a été de réunir des capitaux, de nombreuses organisations rejetant ses demandes de financement en

invoquant son manque d'instruction. Il évoque en passant ses rapports avec les associations professionnelles autochtones et fait remarquer que, en règle générale, il ne se passe guère de temps avant que ces associations mettent la clé sous le paillasson ou changent de nom. Le premier à investir des sommes importantes dans sa compagnie a été le Programme de développement économique des autochtones et «maintenant, les gens qui ont refusé de me financer sont les principaux acheteurs de mes produits».

Discussion

L'animateur donne la parole aux participants et Stephen Augustine demande à Clem Chartier ce qui se passera si les revendications territoriales des Métis ne sont pas réglées devant les tribunaux. Il est encore permis d'espérer un règlement, mais, si le problème n'est pas réglé de façon satisfaisante par les tribunaux du Canada, on cherchera alors une solution sur la scène internationale. Pour la suite, il ne saurait se prononcer.

Un autre participant, en référence au document de réflexion préparé par Lester Lafond, fait remarquer que les crédits d'impôts à l'investissement n'ont que partiellement réussi à stimuler le développement économique et il conseille de se pencher sur les résultats qu'ils ont eus par le passé avant d'encourager qui que ce soit à suivre cette voie. Il ajoute que le secteur manufacturier canadien est moribond et ne devrait pas faire l'objet de nouvelles initiatives de développement. «Tout le monde à présent vend de l'information» poursuit-il, et il souligne que les gens sont la principale ressource des collectivités autochtones. À Winnipeg où vit le participant, la population vieillissante a besoin de l'afflux de jeunes autochtones pour «rester en vie», et la présence de ces gens devrait servir à stimuler les investissements dans cette ville.

Muriel Stanley-Venne demande pourquoi tous les présentateurs sont des hommes et pourquoi on n'a pas demandé aux femmes d'affaires autochtones de participer. «Je suis un petit peu gênée par le fait qu'il n'y ait pas de femmes parmi les experts invités», dit-elle; elle espère que l'on remédiera à cette situation lors des autres séances. Plusieurs personnes répondent à son intervention. L'animateur demande que l'on «se concentre sur les problèmes plutôt que sur les symboles» et signale que les questions présentées par les invités sont aussi importantes pour les femmes que pour les hommes. M. Rock ajoute que tous les travailleurs de première ligne de son entreprise sont des femmes et que l'intégration des femmes aux niveaux où sont prises les décisions se fera progressivement. Le président de la table ronde, Ron Jamieson, reconnaît que la préoccupation de M^me^ Stanley-Venne est justifiée et ajoute qu'une plus large place sera faite aux femmes dans les discussions de la table ronde.

Table ronde I : La terre et les ressources

La séance est ouverte par Ron Jamieson. Il présente les participants à cette première table ronde. L'animateur, Gilles Paquet, demande aux participants d'axer la

discussion sur les tendances économiques susceptibles d'avoir un impact sur le développement économique des autochtones.

Selon George Miller, président de l'Association minière du Canada, l'interdépendance économique internationale est irréversible. M. Paquet demande si cette tendance aboutira à davantage de contraintes ou au contraire à davantage de débouchés. «Les deux», répond M. Miller. La concurrence est une contrainte mais la mondialisation de l'économie ouvre des créneaux que pourraient occuper les autochtones.

Pat Apikan, vice-président de Apikan Limited, note que l'on ne devrait pas définir l'économie autochtone en termes de personnes seulement mais aussi en termes de droits, d'intérêts et de traités. Il ajoute que le soutien gouvernemental est sur le déclin. M. Paquet demande comment les autochtones pourraient tirer parti de ces droits et M. Apikan lui répond que c'est en inscrivant les droits des autochtones, y compris leurs droits économiques, dans la Constitution, et en traitant les gouvernements autochtones en égaux, non en inférieurs.

Albert Diamond, président-directeur général d'Air Creebec, fait remarquer que les autochtones n'ont pas accès aux mêmes informations que le reste de la population et que les jeunes des réserves ne savent pas qu'il existe des débouchés pour eux dans l'économie.

Anne Noonan, directrice des Affaires autochtones chez Raymond-Chabot-Martin-Paré, pense que, de plus en plus, les droits ancestraux et les droits découlant des traités sont reconnus par le public en général et par le milieu des affaires. Elle demande comment ces droits pourraient être mis en application et quelles sont les ressources dont on dispose pour ce processus. Il est peut-être possible, par exemple, de s'entendre sur le paiement de redevances pour les aménagements hydro-électriques passés.

Selon Ron Swain, président de l'Ontario Métis Aboriginal Association et ministre chargé du développement économique pour le Ralliement national des Métis, en ce qui concerne les autochtones, le contrôle de la terre et l'obtention et le contrôle des ressources et des capitaux sont au coeur de tous les problèmes. L'autonomie gouvernementale permettrait aux autochtones de régir des institutions financières.

M. Paquet demande ce qui permettrait aux autochtones de tirer parti des tendances économiques actuelles et en quoi ces dernières constituent des menaces pour l'économie autochtone. Peter Allen, sous-ministre adjoint, Développement économique et Tourisme, Territoires du Nord-Ouest, répond que le passage à une économie mondialisée, informatisée et, dans l'ensemble, simplifiée ouvrira des débouchés pour les autochtones et pour les entrepreneurs qui se lancent en affaires.

Susan Anderson, conseillère de direction pour les questions concernant les autochtones et l'environnement, à la B.C. Federation of Labour, note qu'en Colombie-Britannique, les négociations des revendications territoriales en sont à leur tout début. Les négociations pour la participation des autochtones à l'industrie forestière sont un bon entraînement pour les autochtones et les préparent pour les revendications territoriales. Mais le manque de personnes qualifiées dans les

collectivités autochtones est grave. Les tendances actuelles pourraient être néfastes pour l'économie rurale en Colombie-Britannique, en particulier dans l'immédiat.

«Les barrières douanières ne sont pas dans la tradition autochtone»

De l'avis de Chesley Andersen, vice président de l'Inuit Tapirisat du Canada, l'économie du Nord devrait être intégrée à une économie circumpolaire de façon à permettre, par exemple, la commercialisation sur le marché international du caribou et des fruits de mer. Il faudrait pour cela modifier la compétence du gouvernement. «Les barrières douanières ne sont pas dans la tradition autochtone», constate M. Andersen. Il faut, ajoute-t-il, procéder à une évaluation environnementale et sociale des plans d'entreprises et s'assurer non seulement que les autochtones sont représentés sur le marché du travail mais aussi qu'ils participent à la planification et au développement.

Trois choses sont indispensables pour le développement économique des autochtones, selon M. Andersen : la clarification des questions de compétences, l'amélioration des outils de financement et un apport financier découlant du règlement des revendications territoriales. Le principal problème pour les économies autochtones est d'accéder aux capitaux. Mais le problème vient des bureaucrates et des politiciens, pas des banques.

Lester Lafond, de P.M. Associates Limited, dit que les entreprises ne peuvent prendre en charge la formation. C'est aux bandes de le faire. Sa propre bande concentre ses efforts sur le développement humain depuis les années 60 et a un plan de 35 ans pour le développement économique, fondé sur son propre inventaire des ressources, humaines et autres. Il demande ce qui empêche les partenariats entre le gouvernement et les entrepreneurs autochtones.

M. Paquet fait remarquer que le perfectionnement des ressources humaines prendra du temps. «Comment les autochtones peuvent-ils utiliser au mieux leurs terres ou accroître leur territoire? Peuvent-ils s'en servir pour produire des capitaux?»

D'après M. Diamond, le tourisme correspond bien à la philosophie autochtone. Les visites guidées de découverte de la nature sont devenues populaires, les camps de pêche pratiquent de plus en plus un sport où l'on remet à l'eau les poissons que l'on attrape. Même la chasse cède progressivement le terrain à la photographie d'animaux sauvages. Cela s'accorde avec la philosophie de préservation des autochtones. L'un des problèmes qu'il a constaté, cependant, est que les touristes ont l'habitude d'un niveau élevé de service personnel alors que les autochtones ont toujours appris à prendre soin d'eux mêmes. «Ils n'ont pas l'habitude de pouponner les chasseurs», ajoute-t-il.

John Forster, de Forêts Canada, fait remarquer que les autochtones disposent d'une part considérable des terrains forestiers exploitables, sous forme de petites parcelles sur les terres appartenant aux réserves. Il demande comment ces ressources pourraient produire des revenus. Il recommande un partenariat entre l'industrie forestière et les peuples autochtones.

M. Swain note que le premier point à l'ordre du jour concerne les terres – mais les Métis n'en ont pas. La solution, pour eux, sera d'avoir leur propre territoire. De tradition, les Métis sont des entrepreneurs, poursuit M. Swain. Ils ont l'expérience nécessaire – ce qui leur manque, ce sont les ressources pour surmonter leur handicap historique. Les sociétés de capital métisses sont loin de pouvoir répondre à la demande. Seuls les ressources et les capitaux permettront aux Métis de tirer parti du nouveau marché mondial de la haute technologie.

M. Paquet demande si la terre est le seul moyen pour les Métis d'obtenir des capitaux ou de l'influence. M. Swain explique que l'on a le choix entre plusieurs possibilités en ce qui concerne les revendications territoriales : des terres, de l'argent ou le financement du rachat des terres actuellement entre les mains de non-autochtones.

Gilbert Guay, directeur du Développement économique au ministère des Affaires indiennes et du Nord, fait remarquer que, parallèlement aux économies globales ou mondiales, il existe une autre voie qui débute au niveau communautaire. Avant d'envisager la mondialisation, il faut penser au développement des économies locales ou régionales. Ce n'est qu'ensuite que la mondialisation pourra se faire.

Faisant allusion aux commentaires de M. Diamond sur la nécessité pour les collectivités d'être mieux renseignées sur les questions de développement économique, M. Guay note que les ressources humaines doivent être considérées comme des ressources primaires et qu'il faut par conséquent pouvoir compter sur la dissémination de l'information. Une fois l'information communiquée, les entreprises autochtones peuvent décider pour elles-mêmes des créneaux qu'elles souhaitent explorer et occuper, en fonction des débouchés qui existent.

«L'accès doit avoir des retombées financières tangibles»

M[me] Anderson fait observer que, en Colombie-Britannique, l'expansion des territoires propres aux autochtones n'est peut-être pas la solution idéale. Dans le cadre des travaux préparatoires pour les négociations des traités, on tente actuellement de déterminer s'il n'est pas préférable pour les premières nations, dans certains cas, de posséder des parcelles de terre un peu plus petites tout en ayant accès à des zones plus importantes pour lesquelles elles touchent des redevances. Il pourrait être préférable, à long terme, d'avoir accès aux ressources et de conclure des ententes de coopération.

M. Lafond est d'accord. L'un des problèmes, fait-il remarquer, est que les autochtones sont si attachés à la terre que l'idée d'en être propriétaires les séduit, surtout après en avoir été privés pendant des années. Or, «il n'y a pas d'argent dans la caisse, et nous devons accepter ce fait». Ce n'est pas tant le manque de fonds qui pose un problème que les démarches pour obtenir des financements. Il est nécessaire de s'entendre formellement sur les droits d'accès. «Ensuite, nous pourrons mettre en pratique nos propres idées.»

M. Andersen indique que les Inuit se sont rendu compte que les ententes antérieures n'abordaient pas la question des droits miniers. Les autochtones devraient contrôler

les plans de développement économique et n'avoir affaire qu'à un seul ordre de gouvernement. Selon Mme Anderson, les autochtones de Colombie-Britannique ont étudié des revendications territoriales plus anciennes et noté ces problèmes. «L'accès doit avoir des retombées financières tangibles.»

Pour M. Apikan, un mécanisme de règlement des différends est nécessaire; le gouvernement fédéral est actuellement juge et partie. Il serait bon d'examiner les modèles existants de tribunaux binationaux. M. Apikan soulève également la question des terres pour les autochtones des villes. «Peu de gens savent que nous achetons des terres pour eux», dit-il aux participants. Il trouve étrange que les autochtones ne puissent pas accroître leur territoire alors que les municipalités, elles, le peuvent. Les autochtones des villes n'ont qu'eux-mêmes comme ressources, constate M. Apikan. Il est d'accord avec Mme Anderson sur le fait que l'accès aux ressources est crucial.

M. Miller signale que les exploitants et les multinationales commencent à mieux comprendre les problèmes des autochtones et qu'ils ont parfois des idées novatrices pour faire davantage participer ces derniers. Le niveau de compétence, cependant, est souvent un problème. Son entreprise a mené une enquête auprès de ses cadres et il est apparu que le manque de compétences était la principale raison pour laquelle ils hésitaient à employer des autochtones.

M. Allen fait remarquer, en réponse à Mme Anderson, que les banques n'accordent des prêts que si l'on peut prouver que l'on a des biens propres. En ce sens, il est important de posséder des terres. D'un autre côté, les organismes de financement par actions reconnaissent les ressources.

Mme Noonan appelle à un effort conjoint pour résoudre les problèmes et demande que les autochtones soient représentés, au même titre que les gouvernements fédéral et provinciaux. Il est important que les autochtones aient des fonds propres pour acquérir des capitaux d'investissement, déclare-t-elle, mais il est également important de reconnaître le droit à la terre des autochtones, y compris des Métis. Ce ne sont pas de conférences que l'on a besoin mais de négociations.

M. Forster convient que le manque de compétences complique l'embauche d'autochtones. Un autre problème est le fait que les gestionnaires connaissent mal les questions autochtones. Il est nécessaire d'éduquer les deux parties concernées : les travailleurs autochtones ont besoin d'une formation axée sur les compétences, et l'industrie doit être sensibilisée aux questions autochtones. Pour ce qui est de tirer des revenus des ressources, l'industrie forestière a obtenu des capitaux, à New York, en utilisant ses baux comme biens propres.

M. Swain dit aux participants que la Constitution reconnaît les Métis comme autochtones mais que le gouvernement fédéral a pour politique de refuser d'entamer des négociations sur les revendications territoriales ou de reconnaître sa responsabilité fiduciaire envers les Métis. Si la politique gouvernementale changeait, on pourrait envisager des règlements en numéraire, l'expropriation ou l'achat des terres mises en vente sur le marché. Il demande à la Commission royale d'adopter une position ferme en faveur des revendications territoriales des Métis. L'identité de leur

nation est essentielle pour les Métis et une assise territoriale leur donnerait le sentiment de fierté dont ils ont besoin.

M. Apikan est d'avis que les Métis devraient exiger du gouvernement une solution au problème en recourant aux tribunaux. M. Lafond convient que les terres sont fondamentales mais il n'aime pas l'idée de recourir à la justice. La location des terres à bail pourrait stabiliser la structure politique de la collectivité, ce qui rendrait le gouvernement plus disposé à négocier. M^me^ Anderson dit que l'unique collectivité métisse de Colombie-Britannique est incluse dans le processus de revendications territoriales de la province.

M. Swain ajoute que les Métis doivent être recensés et identifiés. Certaines collectivités sont prospères mais on ne les connaît pas. Le processus de négociation devrait être ouvert pour permettre aux groupes qui n'ont pas été identifiés de se faire connaître.

M. Paquet résume ainsi la discussion :

- Les tendances internationales créeront des créneaux pour les entreprises autochtones mais il sera peut-être difficile pour les collectivités de tirer parti de ces débouchés.
- L'éducation et l'information sont cruciales.
- L'accès aux ressources et leur exploitation sont également essentiels.
- La vérité est que, sans assise territoriale ni titre de propriété solide, les collectivités n'ont aucun moyen de se procurer des capitaux. Les Métis ont par conséquent besoin d'une assise territoriale, et les autres peuples autochtones doivent consolider et étendre leurs assises territoriales.

Les revendications territoriales pourraient entraîner l'accroissement des capitaux et des ressources humaines. «Vous prenez meilleur soin de ce qui vous appartient», conclut M. Paquet. Après ce résumé, l'animateur donne la parole à l'assistance. Jean-Yves Assiniwi demande que soit créée une compétence autochtone dans les zones urbaines pour contrôler les services tels que l'éducation. L'accès aux titres de propriété est différent de l'accès aux ressources. Selon M. Swain, pour contrôler les revenus, l'autonomie gouvernementale est nécessaire. M^me^ Anderson ajoute que celle-ci est elle-même tributaire de l'assise territoriale et demande que l'on se penche sur la question des territoires urbains propres aux Indiens. M. Apikan signale que si les autochtones avaient le contrôle des terres, celles-ci seraient mieux utilisées et que les autochtones obtiendraient davantage de soutien de la part du public s'ils montraient aux Canadiens qu'ils souhaitent préserver la terre pour des raisons spirituelles.

Selon Ruth Williams, l'accès des autochtones des villes aux terres et aux ressources est tributaire de leur reconnaissance en tant que groupe. Les terres devraient être achetées, ce qui coûterait cher. L'utilisation des terres comme fonds propres poserait également des problèmes et il faudrait que les bandes puissent le faire sans prendre trop de risques. Les autochtones des villes n'ont pas accès au financement fédéral et ne participent pas aux discussions parce qu'ils n'ont pas de structures. Seule l'éducation peut aider les entrepreneurs autochtones à surmonter leur peur de se lancer

dans les affaires, et le problème de l'imposition des entreprises autochtones dès qu'elles se constituent en société doit être rectifié.

Jimmy Neashit, de La Tuque (Québec), explique que sa collectivité, à la suite d'un afflux d'estivants s'installant dans des chalets, s'est organisée et a étudié les différentes solutions possibles. Elle travaille actuellement au développement des ressources humaines et entre en contact avec des entreprises canadiennes et étrangères. Le développement économique ne sera possible que lorsque les droits des autochtones seront respectés et exercés. Au Québec, les autochtones ne sont pas contre l'aménagement hydro-électrique, ils veulent le contrôler. Un autre participant recommande aux autochtones de faire valoir leurs droits et d'occuper à nouveau leurs terres.

M. Diamond se souvient que c'est le gouvernement qui a décidé où les premières nations pouvaient choisir des terres lors des négociations pour la baie James. Cela ne devrait plus se passer ainsi. Les terres devraient être choisies de façon à ce que les autochtones des villes en profitent eux aussi et les ententes devraient être souples.

M. Swain insiste à nouveau sur le fait que la terre n'est pas indissociable de l'autonomie gouvernementale, qui est un droit, et en appelle à l'autonomie gouvernementale pour les autochtones des villes. M^me^ Anderson incite à la prudence lorsqu'on a affaire à des tiers. En Colombie-Britannique, la terre est déjà allouée et les Blancs pourraient se sentir menacés. M. Lafond recommande la coexistence entre les besoins individuels et communautaires dans les collectivités autochtones.

Tendances et perspectives de l'économie mondiale

Dian Cohen, la conférencière du déjeuner-causerie, est une chroniqueuse et une communicatrice bien connue qui écrit des articles sur les affaires et l'économie. Elle fait tout d'abord remarquer que les Canadiens tiennent vraiment à résoudre leurs différends avec les autochtones et qu'en voyageant d'un bout à l'autre du pays pour faire des conférences, elle a acquis la conviction que les Canadiens soupçonnent les traditions et les savoirs des autochtones de recéler certains des secrets que notre culture semble avoir perdus.

De profonds changements culturels sont en train de se produire dans la société occidentale, motivés par un souci commun d'avoir un nouveau rapport à la planète et de substituer l'association à l'exploitation. Partout dans le monde, on constate une réceptivité et une sensibilité accrues aux cultures autochtones. Si nous nous tournons vers l'avenir, la question que nous devons nous poser est la suivante : que se passera-t-il lorsque nous aurons résolu nos problèmes actuels? Elle pense que c'est à ce moment là que le véritable travail commencera.

M^me^ Cohen signale que les grandes tendances économiques internationales sont généralement admises. Le monde s'est divisé en trois blocs commerciaux interdépendants – l'Asie-Pacifique, l'Europe et l'Amérique du Nord. Bien que le commerce au sein même des blocs semble se développer plus rapidement que le commerce entre les blocs, le taux de croissance du commerce entre les différents blocs est

néanmoins supérieur au taux de croissance économique national. Les investissements internationaux augmentent encore plus rapidement.

En dépit des inquiétudes que soulèvent la politique commerciale stratégique et le nouveau protectionnisme, l'économie internationale devient de plus en plus indépendante. Tous les pays, qu'ils exportent ou non, doivent faire face à des concurrents du monde entier.

Une autre tendance se dessine : la combinaison informatique-télécommunications. Cette deuxième vague des télécommunications vient compléter l'internationalisation. Les emplois sont plus nombreux dans les entreprises axées sur le savoir que dans les secteurs traditionnels et leur nombre augmente plus rapidement. Au Canada, le secteur de la technologie de l'information comprend environ 14 000 entreprises, emploie 150 000 personnes et conçoit et distribue pour plus de 17 milliards de dollars de produits et de services.

Les entreprises de l'information étaient quasiment inexistantes il y a 20 ans. Elles sont maintenant parmi les plus colossales du monde, et les investisseurs sont tout à fait conscients de leur potentiel. Ce changement sectoriel est intéressant, poursuit M^me^ Cohen, mais l'impact de cette nouvelle technologie sur nos agissements est encore plus curieux. Les grandes entreprises sont tributaires des petites du fait de ce changement sectoriel.

Selon elle, la nouvelle technologie :

- donne le contrôle de l'information au consommateur;
- fait du consommateur un participant actif à la conception d'un produit qui correspond à ses besoins;
- supprime la distinction entre le bien et le service; les fonctions de contrôle, autrefois les centres de coûts, sont maintenant des centres de profit et de nouvelles entreprises en puissance;
- déjoue les frontières nationales et les fuseaux horaires. Le village planétaire dont parlait Marshall McLuhan est en fait un bazar électronique. Les achats à domicile, le téléenseignement et les transactions bancaires par téléphone ignorent les frontières. On peut appeler de n'importe où un numéro 800 ou 900 situé dans n'importe quel point du globe.

Elle ajoute que les nouvelles technologies créent, entre autres :

- des économies qui ne coïncident plus avec les frontières nationales;
- des emplois qui ne dépendent plus de la croissance économique ou des ressources naturelles;
- de grandes entreprises et de grands organismes qui sont à la merci de petits organismes très spécialisés.

M^me^ Cohen signale ensuite que les marchés continuent à être motivés par le désir d'accumuler mais que les nouvelles technologies sont en train de changer la conception que les économistes ont des marchés et le comportement des gens d'affaires sur ces marchés. On constate un soudain regain d'intérêt pour les économies de partage.

Nous n'en sommes pas encore aux cercles autochtones, qui fonctionnent selon le principe de l'interdépendance, mais il semble que nous allions dans cette direction.

Le risque, selon elle, est que, si les pays développés n'accordent plus autant d'importance aux économies axées sur les ressources, ils seront contents de les voir passer en d'autres mains. Les collectivités autochtones dont l'économie repose sur la terre risquent d'avoir à lutter péniblement pour survivre dans une économie plus vaste.

Il y a un bon côté aux nouvelles technologies et à la mondialisation, fait remarquer M^me^ Cohen : ensemble, elles permettront aux collectivités autochtones d'interagir entre elles et avec d'autres cultures de plusieurs façons, toutes plus exaltantes, innovatrices et lucratives les unes que les autres. Par rapport à ce que nous avions avant, la nouvelle économie est plus inclusive et offre beaucoup de nouveaux débouchés à des gens qui n'en avaient aucun jusqu'à maintenant. C'est là que les intérêts des autochtones en termes de développement économique et ceux du reste du Canada coïncident et c'est pourquoi il est primordial de s'interroger sur les stratégies de développement axées sur le territoire.

Le Canada doit totalement changer de configuration, poursuit M^me^ Cohen. À l'instar des économies autochtones, le Canada devra changer s'il ne veut pas rester dans ce que certains analystes ont appelé un «*bungee* économique», c'est-à-dire une économie d'où l'argent ressort aussitôt entré. Le Canada doit absolument miser sur les innovations, les échanges commerciaux et les investissements productifs. Les entreprises autochtones, en particulier les produits inspirés des connaissances autochtones, peuvent grandement contribuer à rétablir l'économie canadienne. Dans les nouvelles économies d'aujourd'hui qui exploitent le savoir, l'imagination est la plus précieuse des ressources. Du fait de la conjoncture actuelle, les autochtones et leurs cultures n'ont jamais eu autant d'occasions de participer à l'économie.

Renforcer les économies et les perspectives traditionelles

Survol des documents de réflexion

L'animateur, Gilles Paquet, présente Simon Brascoupé, un Mohawk/Algonquin, professeur au Département de sociologie et d'anthropologie de l'Université Carleton à Ottawa, qui fait un survol de deux documents de réflexion.

M. Brascoupé fait tout d'abord remarquer que les économies traditionnelles fondées sur la chasse, la pêche et la terre sont très stimulantes et sources de satisfaction, et c'est pour cette raison que tant de gens choisissent ces activités dans leur moments de loisirs ou lorsqu'ils prennent leur retraite. Il signale que le document préparé par David Newhouse, «Les économies autochtones modernes : un capitalisme à visage autochtone», et celui qu'il a lui-même préparé remettent en question les perceptions et les préjugés actuels à l'égard du développement économique traditionnel.

M. Newhouse parle dans son document des perspectives uniques que les croyances autochtones offrent pour le développement, de la façon dont ces croyances peuvent être préservées et des enseignements que l'on peut en tirer pour orienter les efforts de développement des collectivités autochtones et non autochtones. Selon lui, en surface, les projets économiques préparés par les autochtones semblent identiques à ceux préparés par les non-autochtones mais, si l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que les projets économiques des autochtones mettent l'accent non seulement sur la trésorerie et les bénéfices prévus mais aussi sur la création d'emplois. M. Newhouse parle aussi dans son document de la nécessité de moderniser les institutions autochtones. Cela ne signifie pas qu'elles doivent être assimilées mais qu'elles doivent se mettre à jour et incorporer les valeurs, la culture et les intentions des autochtones.

Dans son document, M. Newhouse identifie sept valeurs traditionnelles principales qui sont au coeur de la perspective d'avenir et du respect. Il s'agit de la bonté, de l'honnêteté, du partage, de la force, de la bravoure, de la sagesse et de l'humilité. Nous devons également, dit-il, repenser la signification du capitalisme en prenant la notion de développement dans une acception plus large; envisager le développement, non comme un produit mais comme un processus (s'éloigner de l'idée que «la fin justifie les moyens») et comme un effort auquel participent l'individu, la collectivité et les institutions; mettre l'accent sur le capital humain (création d'emplois) plutôt que sur l'accumulation de biens par les particuliers; suivre l'exemple et les conseils des anciens pour la planification et la prise de décision; distribuer la richesse en suivant les valeurs autochtones de bonté et de partage; adapter les institutions non autochtones aux valeurs et à la culture de la collectivité locale; parvenir à un consensus avant de prendre des décisions et mettre en pratique les notions d'honnêteté et de respect pour faire en sorte que les institutions économiques et les décideurs soient plus responsables.

M. Brascoupé passe ensuite à son propre document de réflexion intitulé «Renforcer les économies et les perspectives traditionnelles». Les économies traditionnelles sont souvent mal comprises. Il n'y a pas un mais plusieurs systèmes économiques qui ont évolué au cours des siècles et qui reposent sur les connaissances, les valeurs et les structures autochtones. Ces systèmes sont menacés de l'extérieur car les non-autochtones ont une image erronée de ce qu'est un mode de vie traditionnel. La perception qu'ils ont des modes de vie traditionnels est faussée par trois notions : ils croient que le mode de vie traditionnel est dur, primitif et moribond; ils estiment que toutes les tribus finiront par être développées et que les membres des tribus profiteront de ce développement; et enfin, ils pensent que les tribus seront libres de leur choix dans ce processus.

Les groupes de défense des droits des animaux représentent une autre menace. Ces groupes pensent souvent que les autochtones veulent se joindre à la course au profit. Ils ne se rendent pas compte du tort qu'ils font aux familles et aux industries autochtones.

M. Brascoupé rappelle qu'il est essentiel d'accroître le savoir autochtone. Ce savoir pourrait avoir une incidence capitale sur de nombreuses disciplines.

Selon lui, il existe plusieurs façons de renforcer les économies traditionnelles : renforcer les droits des autochtones, l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales pour permettre l'intégration des économies traditionnelles dans les autres plans économiques; faire des recherches sur le savoir autochtone; mettre en place des mécanismes de cogestion auxquels participeraient les autochtones, les gouvernements fédéral et provinciaux et les autres organismes et, enfin, encourager les conférences, les ateliers, les publications et la recherche, la formation et l'éducation. Il est en outre nécessaire de documenter et de montrer comment les économies autochtones et les économies de marché peuvent être conciliées.

Les collectivités autochtones devraient chercher des moyens d'augmenter le nombre d'emplois fournis par les gouvernements autochtones et étudier les possibilités d'offrir de nouveaux services et de nouveaux emplois. Les collectivités doivent fournir leurs propres biens et services. Seulement 10 % environ des revenus des réserves sont dépensés dans les collectivités autochtones. Seule l'intégration des économies régionales et locales pourra faire changer ce chiffre. Les autochtones doivent également s'intéresser davantage aux domaines de l'informatique, de la technologie et des communications car c'est là qu'est l'avenir de l'économie.

Initiatives individuelles et communautaires

Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris

M. Paquet présente le chef George Wapachee, vice-président du Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris. M. Wapachee est chef des premières nations cries de Nemaska. Il explique que la création du programme remonte à la signature de la Convention de la Baie James. Le programme a débuté à l'automne 1976 et était rétroactif jusqu'au 11 novembre 1975. Il est donc en place depuis 17 ans. Son objectif est de faire en sorte que la chasse, la pêche et le piégeage continuent à être des modes de vie viables et capables d'assurer la subsistance des personnes qui les adoptent.

L'admissibilité au programme dépend du temps passé dans le bois par le chef de famille. Le minimum de temps passé à chasser, pêcher et tendre des pièges, pour être admissible au programme, est de quatre mois (120 jours), avec un minimum de trois mois (90 jours) passés dans le bois. Il faut également consacrer plus de temps à ces activités traditionnelles qu'à tout autre emploi rémunéré. Depuis quelques années, on exige en outre que la personne soit inscrite comme chasseur ou trappeur auprès d'un comité local. Une fois qu'une personne s'est qualifiée pour le programme, elle est assurée d'un revenu annuel calculé en fonction de la taille de sa famille. Le revenu n'étant pas lié à la production, le programme permet de veiller à ce que les gens n'augmentent pas leurs prises et n'épuisent pas les ressources.

Lorsque le programme a débuté, une indemnité journalière de 12 $ était versée pour chaque journée passée dans le bois. Aujourd'hui, ce chiffre est passé à 37,93 $ par

jour, avec un maximum de 240 jours. Un revenu supplémentaire est accordé en fonction de la taille de la famille et de la participation des autres membres de la famille à la chasse et au piégeage.

Un certain nombre de facteurs influent sur le programme, comme la nouvelle génération de chasseurs qui émerge actuellement, l'accroissement des possibilités de travail pour les autochtones et l'augmentation du coût de la vie, en particulier des frais de transport et de logement.

Cette économie traditionnelle est vitale pour la collectivité. M. Wapachee suggère que d'autres programmes de soutien soient mis au point et intégrés dans les autres collectivités car les prestations sociales que reçoivent actuellement les autochtones ne sont pas suffisantes. En 1991-1992, le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris a assisté 1 213 familles qui représentaient environ 29 % de l'ensemble de la population de la réserve. Ce pourcentage fluctue d'une année à l'autre, entre 16 et 45 %, selon la région et l'année. Lorsqu'il y a des projets de construction dans la région, le nombre de chasseurs et de trappeurs diminue. Lorsque la région traverse des difficultés économiques, comme cela a été le cas ces dernières années, le nombre de chasseurs et de trappeurs augmente.

Ce programme est le premier en son genre au Canada. Six personnes siègent au conseil d'administration : trois du gouvernement du Québec et trois de la nation crie. Le programme est financé par le gouvernement du Québec.

M. Wapachee explique que ce programme a aidé à préserver un mode de vie qui est à la fois culturel et économique. Pour survivre, le programme doit être adapté en fonction des nouvelles conditions et de la nouvelle génération de trappeurs et de chasseurs; la participation locale au processus décisionnel doit être accrue; le programme devrait être simplifié; et l'on devrait procéder à des examens périodiques pour s'assurer que le programme ne perde sa souplesse.

Selon M. Wapachee, les économies traditionnelles devraient être encouragées. Pour ce faire, il est également possible d'augmenter la formation, d'encourager le commerce des fourrures et la pêche commerciale. Il conclut en disant que ce programme de sécurité du revenu a montré comment les activités traditionnelles peuvent être encouragées et valorisées.

Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates Inc.

En 1986, M. Parenteau et sa femme se sont lancés dans la culture des amélanches et des myrtilles. Depuis, ils ont augmenté le nombre d'arbustes sur leur propriété et en ont environ 5 000. Ils continuent à travailler ensemble pour augmenter la production de leur exploitation. M. Parenteau insiste sur la nécessité de tirer des enseignements de ses erreurs. Ils ont diversifié leurs activités et produisent maintenant des confitures, des chocolats et des vins. D'après M. Parenteau, il est le seul chocolatier autochtone au Canada et peut-être même en Amérique du Nord. C'est en 1990 que son entreprise s'est lancée dans la production de chocolats parce qu'il n'y avait pas suffisamment de baies cette année-là pour faire des confitures. Après la mise au

point d'un prototype pour leurs chocolats, ils se sont penchés sur la présentation – il fallait trouver un créneau sur le marché et proposer quelque chose de différent de ce qu'offraient les grandes entreprises. Ils ont décidé de présenter leurs chocolats dans des boîtes en bois.

M. Parenteau raconte qu'on leur a souvent conseillé de «prendre de l'expansion», mais ils ne l'ont pas fait et c'est pour cela qu'ils ont survécu. Il explique qu'il n'a pas été facile d'apprendre les lois qui régissent les produits alimentaires. Il a interrogé de nombreux fonctionnaires et a obtenu plusieurs réponses contradictoires. Il a appris que les produits devaient être étiquetés avec soin et qu'il existait des règles pour la taille de l'étiquette, sa formulation et son emplacement. Son entreprise en est à concevoir une troisième étiquette maintenant.

M. Parenteau a dû trouver des façons de commercialiser ses produits. Son entreprise participe à de nombreuses assemblées, réceptions et conférences et distribue des échantillons de ses chocolats.

L'entreprise a reçu un financement initial du ministère fédéral de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. M. Parenteau s'est présenté à la banque avec un billet à ordre de 30 000 $ du gouvernement ainsi que ses propres économies de 30 000 $. La banque a refusé de le financer; tout ce qui l'intéressait, c'était la trésorerie et on lui a dit de revenir une fois qu'il serait établi. Une coopérative de crédit lui a prêté les fonds de démarrage.

M. Parenteau a eu des rapports difficiles avec les gens de sa ville, non autochtones pour la plupart. Beaucoup d'entre eux pensaient que son entreprise ne survivrait pas parce qu'il n'avait pas d'argent, pas d'expérience et qu'il était autochtone. Certains ont fait remarquer que «c'était faire entrer le renard dans le poulailler que de laisser un Métis fabriquer des chocolats» et lui ont dit qu'il mangerait tous ses bénéfices. Il a montré qu'ils avaient tort. «Beaucoup de gens ont du mal à concevoir qu'un autochtone puisse être patron», dit-il.

M. Parenteau aimerait voir créer davantage d'emplois pour les autochtones. Il aimerait que les médias cessent de mettre l'accent sur les images négatives des autochtones, qu'ils cessent de les présenter comme des ivrognes ou des repris de justice. «Les gens devraient imaginer les autochtones dans le rôle de gardiens de prison plutôt que dans celui de détenus», poursuit-il. Des images d'autochtones ayant réussi donneraient aux jeunes des modèles de comportements positifs.

La parole est donnée à l'assistance et Muriel Stanley-Venne exprime son désaccord avec l'idée que les autochtones deviennent gardiens de prison. Les gens ne devraient pas être mis dans des institutions oppressives car les gardiens y sont opprimés tout autant que les prisonniers. Les autochtones devraient plutôt acquérir des compétences et de l'imagination. Ils doivent s'ouvrir l'esprit. Elle ajoute que si nous adoptons ce qui existe déjà, nous n'aurons rien accompli. M^me^ Stanley-Venne conclut en disant qu'il faut aider les gens plutôt que les opprimer.

Table ronde II : Renforcer les économies et les perspectives traditionnelles

L'animateur, Gilles Paquet, demande aux participants à la Table ronde de se présenter, puis il ouvre le débat en leur demandant quelles sont les menaces qui pèsent sur l'économie traditionnelle autochtone et comment celle-ci peut être renforcée; comment peut-on présenter et faire accepter les perspectives autochtones sur le développement; et comment les ressources fauniques pourraient-elles être exploitées? «L'économie traditionnelle survivra-t-elle?»

Peter George, président du Conseil des universités de l'Ontario et professeur d'économie à l'Université McMaster, dit que la recherche confirme la vitalité des traditions autochtones. Les principales menaces qui pèsent sur elles sont le moratoire sur les fourrures et l'exode des jeunes vers les villes. Brian Roberts, du ministère des Affaires indiennes et du Nord, s'occupe de l'exploitation et fait remarquer qu'il faudra, soit que l'attitude européenne actuelle à l'égard des fourrures change, soit que les autochtones deviennent moins tributaires du piégeage. Sans quoi, cette activité commerciale qui existe depuis quatre siècles connaîtra de sérieuses difficultés.

Dorothy Grant, présidente de Feastware, utilise l'art haida dans la conception de vêtements et interprète la tradition d'une façon contemporaine. Elle évoque la menace que représente pour l'art haida l'exploitation forestière de la forêt vierge. Il reste très peu d'arbres de la bonne taille pour la construction des canots et des mâts totémiques qui sont les éléments essentiels de la culture haida. Elle recommande que les jeunes concepteurs autochtones soient mis en apprentissage chez des artistes et des concepteurs établis, faisant remarquer que le marché potentiel est considérable. Mais elle a elle-même des difficultés à obtenir des capitaux pour produire et exposer.

Selon Sheila Genaille, présidente du Métis National Council of Women, les Métis ont, de tradition, l'esprit d'entreprise. Mais les femmes métisses ont un double handicap à surmonter, sexuel et ethnique. Elles ont besoin de services de garde d'enfants de longue durée et de financement pour pouvoir planifier la création de leurs propres entreprises. «Le financement est déséquilibré, signale M^me^ Genaille. Nous demandons seulement que l'argent que nous avons versé en impôts nous revienne.» L'autonomie gouvernementale et une assise territoriale sont primordiales.

Steven Augustine, de la réserve Big Cove, parle de la menace que la mise à sac du territoire par certaines entreprises fait peser sur la spiritualité autochtone. Les récits de la création ont établi les rôles essentiels de chacun. Il souligne que la perspective originale des autochtones n'est pas suffisamment reconnue et ajoute qu'il est nécessaire de préserver la langue, la culture et les traditions. Autrefois, les activités de chasse, de pêche et de cueillette n'étaient pas considérées comme une «économie traditionnelle»; c'était un mode de vie et c'est là une expression moderne qui était inconnue auparavant. Il établit des parallèles avec l'expérience acadienne, faisant remarquer que, leur langue, leurs lois et leur culture n'étant pas reconnues, les Acadiens ont créé leurs propres institutions.

M. Paquet demande si ce point de vue n'est pas romantique, s'il ne correspond pas à un désir de retourner en arrière. «Quelles stratégies proposez-vous?» demande-t-il. M. Augustine répond que la vision autochtone du monde devrait être incorporée dans la technologie moderne – «un capitalisme à visage humain», comme dit M. Paquet.

M. George déclare que les collectivités doivent décider pour elles-mêmes de l'équilibre entre les activités économiques traditionnelles et modernes, parce que les problèmes des régions urbaines et ceux des régions isolées ne sont pas les mêmes. Les collectivités isolées, par exemple, doivent supporter des frais de transport et de distribution élevés.

Les collectivités qui encouragent les activités traditionnelles devraient chercher des créneaux qui leur conviennent, comme l'écotourisme, et des formules du type de la cogestion. Elles doivent enseigner à leurs jeunes les techniques traditionnelles – l'Ontario ne finance pas ce type de formation, ce qui contrarie les collectivités. Celles-ci doivent trouver un équilibre entre les activités traditionnelles et le travail rémunéré et imaginer des façons de promouvoir l'emploi dans les réserves. Les activités à forte valeur ajoutée, comme l'entreprise de design de M^me^ Grant, sont peut-être la solution.

«La tolérance est-elle possible?»

Michel Arès, de l'Association Mamo Atoskewin Atikamekw, parle de la pression qu'exercent l'industrie forestière et les aménagements hydro-électriques sur le territoire dans sa région. Son économie traditionnelle est bien vivante; la chasse et la pêche sont importantes pour les gens qui vivent à 417 km du centre commercial le plus proche. «Les traditions, dit-il, doivent absolument être répertoriées car elles constituent une richesse en elles-mêmes.» Son association, avec le financement d'Hydro-Québec, est en train de préparer une banque de données des coutumes des premières nations qui servira à intégrer la gestion au sein de l'entreprise et de l'industrie forestière. Il recommande des alliances stratégiques entre les collectivités et les promoteurs pour la gestion des ressources.

D'après Yves Gaulin, directeur des Affaires indiennes et inuit à Hydro-Québec, il est important de consulter les peuples autochtones pour le développement des ressources et la recherche. Son programme finance des activités pour la sauvegarde de la tradition. En prenant des mesures pour remettre en état des zones aménagées, on peut minimiser l'incidence de ces aménagements sur la nature et sur la société autochtone.

«La tolérance est-elle possible entre les deux groupes?», demande M. Paquet. M. Arès répond que son groupe ne s'occupe que de recherche, pas d'aménagement, et qu'un processus similaire démarre tout juste avec l'industrie forestière. Les agents de développement doivent reconnaître et mettre en application de meilleures pratiques et recueillir le savoir local.

Selon Johanne Robertson de l'Institut culturel et éducatif montagnais, il y a un problème : le profit n'est pas une motivation traditionnelle. Le projet de femmes

montagnaises de fabriquer et de vendre des mocassins s'est heurté à un obstacle : pour garantir la qualité, les femmes ont dû adopter l'approche de la fabrication à la chaîne mais un tel processus n'est ni traditionnel ni satisfaisant pour des gens qui ont l'habitude de fabriquer des mocassins du début jusqu'à la fin. Elles ont résolu le problème en conservant la méthode traditionnelle mais en travaillant en groupe.

Pour Pat Angnakak, agent de développement communautaire et économique de l'Association Kakivak, le grand danger est que les jeunes perdent leur identité et subissent l'influence du Sud. Elle demande qu'on prépare les jeunes à prendre des responsabilités parce que la culture inuit favorise la passivité. «Les gens du Sud croient tout savoir», dit-elle. Les Inuit ont, eux aussi, leur propre savoir et ils devraient en prendre conscience.

Terry Fenge, directeur du Canadian Centre for Arctic Research, évoque le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs cris créé dans le cadre de la Convention de la Baie James, une initiative extrêmement fructueuse qui n'a pas été reprise dans les ententes plus récentes. Le gouvernement dit qu'il s'agit d'un programme «social» qui ne peut donc pas être inclus dans les ententes, mais en vérité, il ne veut pas en assumer les frais. M. Fenge demande que des programmes similaires soient financés de façon créative et que la Commission royale recommande qu'à l'avenir ils soient inclus dans les ententes.

«Dans le Nord, les autochtones reçoivent, dans le meilleur des cas, des redevances pour l'exploitation pétrolière et minière, alors que le gouvernement fait payer aux industries des sommes exorbitantes», poursuit M. Fenge. Il demande s'il serait possible de trouver un moyen de se servir de ces fonds pour promouvoir les traditions autochtones. Il fait remarquer que des ententes officielles ont été conclues pour modifier la Convention internationale sur les oiseaux migrateurs afin de permettre aux autochtones de chasser, mais le gouvernement fédéral n'a pas donné suite et la Convention n'a pas encore été modifiée.

M. Roberts note que les traditions autochtones sont acceptables pour les Européens tant qu'elles ne sont pas commerciales. Il souligne la contradiction entre le soutien des Européens aux autochtones et leur opposition au commerce de la fourrure; toute l'industrie s'est écroulée en une année à cause de cette opposition. M. Fenge l'interroge sur l'appui du gouvernement à Indigenous Survival International (ISI), un groupe formé pour contrecarrer la propagande contre les fourrures, et M. Roberts annonce que le gouvernement prolonge le programme de cinq ans. M. Fenge demande à la Commission royale de recommander que le gouvernement fédéral envisage d'entreprendre une étude de cas sur les rapports entre le gouvernement et ISI. Ce serait un modèle pour ce type d'entente de coopération.

M. Augustine raconte des légendes micmaques de la création pour illustrer les liens qui existent entre ses compatriotes, le territoire et ses créatures. L'exploitation des ressources naturelles est en train de miner doucement l'identité micmaque. Les Micmacs ont perdu une grande partie de leurs territoires traditionnels de chasse et de pêche et ont une assise territoriale restreinte. Des initiatives économiques pourraient mettre l'accent sur la culture traditionnelle : la danse, la médecine, les arts et le savoir, par exemple.

Selon Mme Genaille, les interventions du gouvernement ne fonctionnent jamais. L'enseignement de leur culture aux enfants métis a été conçu sans que les Métis soient consultés, avec le résultat que les enfants sont en train de perdre leur culture. M. Fenge n'est pas d'accord. Il pense que les interventions gouvernementales peuvent donner des résultats mais seulement si elles sont sensibles aux problèmes. Ainsi, le gouvernement savait qu'il ne pouvait pas lancer un programme de relations publiques pour contrer le lobby anti-fourrure, d'où son alliance stratégique avec ISI. Voilà un exemple positif qu'il faudrait mettre en évidence.

Mme Grant déclare que l'esprit d'entreprise doit être encouragé et que les nouvelles entreprises ont besoin de davantage d'informations. Les gens devraient comprendre les difficultés que rencontrent les entrepreneurs. «Les gens ont peur de prendre un grand risque et de tout perdre dit-elle. Les entrepreneurs ont besoin de comprendre ce qu'est un plan d'entreprise et ils ont besoin d'aide dans ce domaine.»

M. George parle des difficultés des entreprises dans les réserves : frais de transport, manque de capital, problèmes de trésorerie. Du fait de la *Loi sur les Indiens*, il est quasiment impossible de réunir un capital-risque, les biens ne pouvant être déposés en garantie. Il est également difficile pour les réserves d'accéder aux ressources locales lorsque les provinces sont propriétaires des droits miniers. Le ministère des Richesses naturelles commence tout juste à envisager la cogestion.

«Nous avons conservé nos liens avec la terre»

M. Paquet donne la parole à l'assistance. Le premier intervenant, Oscar Kistabish, raconte que son père est trappeur, ses frères aussi. Il essaye lui-même d'interpréter les coutumes traditionnelles d'une façon contemporaine. Beaucoup d'autochtones, poursuit-il, ont perdu leurs traditions, et la terre a été dévastée par l'exploitation.

Il a créé sa propre entreprise, des excursions dans la nature, ajoutant que les possibilités sont nombreuses en matière de développement économique autochtone; elles vont de l'exploitation minière à l'agriculture. Dans les huit collectivités algonquines de la région de l'Abitibi-Témiscamingue, les trois quarts des entreprises dépendent des ressources naturelles. «Nous avons conservé nos liens avec la terre.» Il recommande que les méthodes traditionnelles de gestion des ressources naturelles soient enseignées et que le développement économique ne soit pas dissocié de la culture autochtone.

L'idée de «moderniser» les traditions gêne Jean-Yves Assiniwi. L'important est que les activités économiques respectent les valeurs autochtones, pas qu'elles reproduisent les pratiques historiques. La sculpture commerciale inuit, par exemple, ne remonte qu'à une quarantaine d'années mais elle est en accord avec la culture. Il ajoute que les valeurs judéo-chrétiennes ont conduit à la modernisation et demande pourquoi, par exemple, Pierre Trudeau a été irrité par une cérémonie autochtone alors qu'il ne réagissait pas de la même façon au cérémonial parlementaire.

Ce qui compte, déclare M. Assiniwi, c'est que les autochtones soient fidèles à leurs racines, à leurs valeurs. «Nous ne devons pas nous refuser le droit d'évoluer, dit-il à

l'assemblée. Ce qui est important, c'est la raison pour laquelle je fais quelque chose, pas la façon dont je le fais.» Il demande que l'on encourage les créateurs nord-américains au lieu de toujours préférer les créateurs européens.

Dans la région de Jim Carbery, les jeunes ne connaissent plus les techniques traditionnelles et sont attirés par les mégaprojets qui offrent des salaires élevés. Les autochtones instruits quittent trop souvent la collectivité. «L'éducation moderne serait-elle une menace pour l'économie traditionnelle?», interroge M. Carbery.

M. George répond que les avantages de l'éducation dépassent de beaucoup ses inconvénients, en particulier pour les autochtones qui vivent en dehors des réserves. Il revient à la position du gouvernement qui maintient que le soutien du revenu pour les chasseurs est un programme «social» et il fait remarquer que les activités telles que la chasse ne sont pas considérées comme des activités économiques par le gouvernement. Les produits des sociétés traditionnelles autochtones arrivent rarement sur le marché et ne sont par conséquent pas considérés comme faisant partie de l'économie. Ce n'est que lorsque l'art inuit a commencé à être vendu qu'il est devenu une activité économique du point de vue des statistiques.

Anne Noonan demande que l'on protège les droits des autochtones en matière de propriété intellectuelle, pour les remèdes, les créations artistiques et le savoir, par exemple. Dorothy Grant est tout à fait d'accord. Le commerce prospère des tisserands salish qui vendaient des objets d'art et des chandails traditionnels a été dévasté lorsqu'une entreprise japonaise a adopté le nom de «Salish Weavers» et inondé le marché de ses produits. Les Salish ne peuvent rien faire contre cela. Ils n'ont aucun moyen de protéger leurs propres créations. M. Arès mentionne que des objets d'art dits autochtones mais «fabriqués à Taïwan» sont vendus à l'aéroport de Mirabel, ce qui est un cas indéniable de violation de la propriété intellectuelle.

Bill Draper attire l'attention de l'assistance sur le livre intitulé *Cities and the Wealth of Nations* qui incite à envisager l'économie comme une question communautaire. Le développement communautaire doit s'appuyer sur le remplacement des importations, pas sur des forces extérieures. Il évoque un programme africain de gestion coopérative du gibier pour lequel les collectivités ont pris en charge la gestion du gibier, le contrôle de la chasse et font payer des primes.

Bill Lyall, président d'Arctic Co-operatives Limited, se souvient qu'aux réunions pour les revendications territoriales, en 1970, les Inuit avaient demandé la protection de la justice pour leurs sculptures en stéatite. Chaque année, ils ont en vain réitéré leur demande. Aujourd'hui, le marché est inondé de copies et les ventes ont baissé de 40 %.

M. Roberts note qu'il a fallu dire aux chasseurs autochtones de faire des efforts pour éviter de faire souffrir les animaux, de changer de pièges, pas d'attitudes. M. Fenge demande si l'achèvement du système de parcs nationaux pourrait avoir des retombées positives pour l'économie autochtone en augmentant le tourisme et en offrant des débouchés. M. Augustine demande un accès égal et une compétence mixte en ce qui concerne les ressources.

Muriel Stanley-Venne fait remarquer que le travail des femmes n'est pas pris en compte ou reconnu et que la valeur de ce travail devrait toujours être appréciée. Son fils travaille comme ouvrier pour des mégaprojets en Alberta et le fait que son travail contribue à spolier la terre le déprime. L'industrialisation est dure non seulement pour la terre mais aussi pour ceux qui travaillent dans l'industrie.

«Ni les uns ni les autres n'ont tort»

Le président de la table ronde, Ron Jamieson, remercie les participants et expose sa propre opinion, inspirée de la discussion :

- Il faudrait régler les revendications territoriales, y compris celles des Métis. On devrait s'intéresser tout particulièrement au sort des autochtones des villes.
- Les autochtones devraient avoir leur propre compétence et être maîtres de leur territoire.
- La conférencière du déjeuner a parlé des dispositions foncières futures et de la nouvelle économie axée sur les connaissances. Les sociétés autochtones et non autochtones devront réellement accepter de collaborer à l'avenir.
- Lorsqu'on a parlé des économies traditionnelles, il a remarqué des similarités entre l'expérience de M. Wapachee et celle de M. et M^me^ Parenteau. L'un s'occupe de pêche et de chasse, les autres d'agriculture mais les deux entreprises sont en pleine expansion et l'on constate le même espoir et la même fierté dans le mode de vie qu'ils ont choisi. «Notre peuple doit concentrer son attention sur les réussites», dit M. Jamieson.
- On devrait penser aux économies traditionnelle et euro-canadienne, en se représentant deux familles de pêcheurs dans le nord de l'Ontario. L'une a un bateau et attrape du poisson pour sa propre subsistance et toute la famille participe. L'autre famille préfère se lancer dans la pêche commerciale avec un certain nombre de bateaux et vendre du poisson à la collectivité. Cette deuxième famille doit faire des bénéfices pour pouvoir renouveler son équipement et payer ses employés. «Mais ni les uns ni les autres n'ont tort et les deux familles font quelque chose d'important», dit M. Jamieson. Ce sont deux formes de développement économique.
- Le gouvernement peut encourager les économies autochtones en les reconnaissant et en les respectant. «Il ignore tout de nos économies, dit-il, et nous devrons lui expliquer.»

L'ancien Noel Knockwood prononce la prière de clôture et remercie le Créateur.

Le développement économique de deux tribus

Tom Acevedo, le conférencier du déjeuner, est avocat des tribus salish et kootenay (S+K) de la réserve des Flatheads au Montana et directeur général de la S+K Development Corporation. À la lecture des documents de réflexion préparés pour la table ronde, M. Acevedo a été frappé par la similarité des problèmes rencontrés par les peuples autochtones aux États-Unis et au Canada.

La réserve des Flatheads, explique-t-il, compte environ 600 000 hectares dans une très belle région montagneuse de l'ouest du Montana, au sud du parc national Glacier. Le plus grand lac d'eau douce de l'État est situé dans la réserve et le tourisme est l'une des principales industries depuis des années. La réserve a une population de 25 000 habitants, dont 5 000 Indiens. Les rapports entre les Indiens et les non-Indiens ont parfois été orageux. La tribu possède 60 % des terres de la réserve et le reste appartient à des particuliers indiens et non indiens.

Le gouvernement tribal est le principal employeur de la réserve, comptant plus de 1 200 personnes à son service. Il a un budget de fonctionnement d'environ 90 millions de dollars, dont 73 millions proviennent des paiements de transfert des divers ministères. (La loi fédérale sur l'autodétermination [*Self-Determination Act*] donne au gouvernement tribal le pouvoir d'assurer la prestation des services dans la réserve.) Les 17 millions de dollars restants proviennent des revenus produits par des entreprises contrôlées par les tribus.

La principale source de revenus des tribus S+K est une centrale hydro-électrique de 180 mégawatts. Parmi les autres entreprises, citons des négociants en bois, un complexe hôtelier, une usine d'électronique, une entreprise de construction et une entreprise de locations agricoles.

M. Acevedo fait remarquer que beaucoup de tribus aux États-Unis cherchent à se lancer dans l'industrie du jeu. Aux termes d'une loi fédérale, les tribus peuvent négocier des contrats avec les gouvernements des États pour créer des salles de jeu dans les réserves. Les gouvernements des États sont récalcitrants et le succès des salles de jeu autochtones a provoqué une réaction adverse de la part de l'industrie du jeu. De nombreuses tribus découvrent que les salles de jeu sont les plus florissantes de leurs entreprises, et les bénéfices leur ont permis d'accroître les budgets tribaux et d'augmenter les services. Les tribus S+K ne se sont pas lancées dans l'industrie du jeu mais considèrent que celle-ci ne représente que l'une des composantes d'une base économique diversifiée.

M. Acevedo passe en revue les programmes qui ont aidé les S+K. Le premier est un programme de garantie d'emprunt dans le cadre duquel le Bureau of Indian Affairs garantit 90 % des fonds empruntés à des établissements de crédit. Les S+K ont eu recours à ce programme pour financer un hôtel de villégiature dans la réserve des Flatheads. Ce programme est cependant lié à l'aptitude des tribus à convaincre les établissements de crédit de la viabilité des projets. Son groupe a dû insister auprès de la banque pendant un an avant d'obtenir un prêt. Ce qui a fini par convaincre la banque a été la stabilité du conseil d'administration de son organisme. Il conseille aux autres groupes d'être persévérants lorsqu'ils essayent d'obtenir un financement.

Un autre programme fédéral qui leur a été utile est un programme de subvention directe pour la construction d'installations. Les S+K se sont servis de ce programme pour financer leur usine d'électronique, avec une contribution en espèces de 3 pour 1. «Le problème de ce programme, explique M. Acevedo, est que les fonds dont il dispose sont loin d'être suffisants, ce qui met les tribus en concurrence les unes avec les autres pour obtenir le peu de fonds disponibles dans le cadre du

programme.» Un autre problème potentiel est que la procédure de demande de subvention incite les tribus à «trafiquer les chiffres» de leur plan d'entreprise. Pour le complexe hôtelier, par exemple, cette déformation des chiffres a persuadé l'entreprise S+K que le projet n'était pas viable et l'a incitée à refuser le financement avant de réaliser que le projet pouvait réussir.

Un autre programme fédéral finance des projets lancés par des groupes minoritaires (les Indiens ne sont que l'un des groupes admissibles). M. Acevedo explique que l'intérêt de ce programme tient au fait que les tribus négocient directement avec l'organisme de financement sur la base d'un contrat d'exclusivité; le prix négocié comprend la marge de profit. Les S+K ont pu se prévaloir de ce programme pour financer leur entreprise d'électronique. Le problème est que le programme impose une durée limite de neuf ans, ce qui ne laisse pas beaucoup de temps aux entreprises pour se développer pleinement. Si un programme de ce type devait être adopté au Canada, il suggère d'en augmenter la durée maximale. «Aux États-Unis, le programme s'applique uniquement aux contrats avec le département de la Défense et devrait être étendu à d'autres départements», ajoute-t-il.

Un autre programme fédéral finance la planification d'initiatives de développement économique. Il fournit des capitaux de lancement aux tribus qui ne pourraient lancer des projets de développement économique autrement. Ce programme est l'un de ceux qui voient constamment leur financement réduit par le Congrès, dit-il. Grâce à ce programme, les S+K ont pu financer l'élaboration d'un plan d'affaires pour le tourisme. Avant, la participation des tribus S+K à l'industrie du tourisme dans la réserve des Flatheads était quasiment nulle. Elles ont maintenant adopté une approche plus proactive et cherchent des moyens d'attirer certains types de touristes. On essaye de concevoir des programmes pour initier le public à l'écotourisme et d'encourager les membres des tribus à se lancer dans l'industrie touristique.

M. Acevedo explique ensuite que tous ces programmes gouvernementaux ne serviraient à rien si le gouvernement tribal des S+K ne faisait pas des efforts pour s'adapter aux exigences du monde des affaires. Les dix membres du conseil du gouvernement tribal ont un mandat de quatre ans et les mandats sont échelonnés pour permettre le chevauchement et la continuité. Cet arrangement permet une certaine stabilité. Les conseillers restent en fonctions entre 12 et 16 ans en moyenne et certains siègent au conseil depuis plus de 30 ans. Un programme de service municipal assure la sécurité de l'emploi pour les employés du gouvernement tribal et permet d'attirer et de retenir des employés hautement qualifiés et motivés. M. Acevedo souligne que les entreprises ont besoin de pouvoir compter sur la stabilité du milieu et précise que la stabilité du gouvernement tribal des S+K a été un des facteurs essentiels de sa réussite en affaires.

Le gouvernement tribal apporte son soutien à l'éducation supérieure. La réserve a d'ailleurs un collège communautaire qui accueille 700 élèves, offre un programme d'études de quatre ans en sciences infirmières et de nombreux diplômes connexes en deux ans. Les crédits obtenus peuvent être transférés au collège de l'État et les élèves qui quittent la réserve sont encouragés à revenir y travailler. Un nouveau programme, qui s'est avéré extrêmement efficace, finance les étudiants à condition

qu'ils reviennent ensuite travailler pour leur collectivité. Des stages d'été sont offerts pour familiariser les étudiants avec les besoins du gouvernement tribal; un programme de stages existe également pour les élèves du secondaire.

L'un des facteurs de réussite des entreprises commerciales a été la séparation des aspects commercial et politique. «Autrefois, dit M. Acevedo, les représentants élus du gouvernement tribal s'intéressaient surtout à la création d'emplois et ne prenaient pratiquement pas en compte les profits nets. Rien n'encourageait donc les directeurs d'entreprises à réussir et le gouvernement tribal des S+K a été emporté dans la spirale des dettes, finançant chaque année des entreprises qui n'étaient pas rentables.»

Il y a quatre ans, l'organisation de M. Acevedo a mis sur pied un complexe de villégiature doté d'une structure différente : il s'agit d'une société indépendante ayant son propre conseil d'administration auquel siègent des gens d'affaires de l'extérieur de la réserve. Les membres du gouvernement tribal se sont progressivement faits à ces rapports plus distants avec l'entreprise et sont contents de ne pas avoir à s'occuper de l'exploitation au jour le jour. Le conseil d'administration est satisfait de son autonomie et les deux parties reconnaissent que c'est la rentabilité qui prime. Depuis cette première entreprise, la S+K Development Corporation a pris d'autres entreprises sous son aile, mais il n'y a qu'un seul conseil d'administration pour toutes ces sociétés afin de préserver la simplicité du processus.

M. Acevedo conclut en expliquant que toutes les entreprises commerciales des S+K considèrent la réserve des Flatheads comme leur patrie. Les projets commerciaux doivent tenir compte des ressources naturelles et des conséquences néfastes qu'ils pourraient avoir sur le territoire, qui doit être préservé pour les générations futures. Les initiatives en matière de politiques sociales et environnementales comprennent :

- Une zone sauvage gérée par la tribu, la première aux États-Unis, qui sera laissée dans son état primitif. L'initiative est rentable grâce au développement du tourisme. Les touristes apprécient l'existence de cette zone protégée qui est en outre l'habitat du dernier groupe de grizzlis de l'ouest du Montana.
- Une loi sur la protection du littoral pour préserver les eaux pures du lac Flathead.
- Une loi sur la protection des terres aquatiques.
- La classification du bassin atmosphérique au-dessus de la réserve (Class One Air) pour faire en sorte que les développements économiques à venir ne polluent pas l'air.

Ron Jamieson remercie M. Acevedo pour son exposé. Il ajoute que cela fait des années que l'on parle au Canada d'une politique encourageant les gens à «acheter canadien» et que cela devrait être l'un des sujets de discussion de la table ronde parce que cette politique pourrait «donner un coup de pouce» à l'économie autochtone. En réponse à une question de M. Jamieson, M. Acevedo explique que l'*U.S. Indian Tax Status Act* permet aux tribus d'émettre des obligations non imposables mais les tribus S+K n'ont pas tiré parti de cette loi parce qu'elle ne s'applique qu'aux obligations émises pour des «services gouvernementaux essentiels» et ne permet pas d'émettre des obligations pour le développement économique. Il conclut

en recommandant que, si le Canada met en place une législation analogue pour des obligations non imposables, le programme devrait inclure les obligations émises à des fins économiques.

Deuxième journée

Assurer des services dans les collectivités

L'ancien Noel Knockwood, chef spirituel de la nation micmaque, prononce la prière d'ouverture. Ron Rivard, l'animateur, présente Corinne Jetté, professeur adjoint à la Faculté de génie et d'informatique de l'Université Concordia.

Survol des documents de réflexion

M^me^ Jetté commence son exposé en déclarant qu'un esprit d'harmonie est indispensable à la découverte de solutions. À propos du document de William Lyall, «Conserver la richesse et les leviers de commande dans les collectivités autochtones éloignées», elle déclare que cette formule offre un exemple concret de développement économique. Le document décrit le mouvement coopératif dans la région à laquelle appartient M. Lyall et illustre par des études de cas la manière dont ces coopératives fonctionnent. Les services et entreprises appartenant à des autochtones offrent une base solide à la collectivité en développant les ressources humaines ainsi que financières.

M. Lyall note qu'il est important d'aller de l'avant et que des établissements financiers locaux sont indispensables, en particulier des coopératives de crédit, pour combler le vide qui existe dans les collectivités des Territoires du Nord-Ouest. Dans son document, il demande pourquoi le gouvernement n'apporte pas son appui à l'établissement de coopératives de crédit dans les Territoires du Nord-Ouest. M^me^ Jetté conclut en déclarant que les coopératives des Territoires du Nord-Ouest

sont un exemple concret de collaboration entre les membres d'une collectivité pour améliorer celle-ci.

Dans son mémoire intitulé «Créer un climat de confiance : la prestation de services dans les collectivités autochtones», M^me^ Jetté tente de répondre aux questions posées par la Commission royale. À cette fin, elle a divisé le document en deux parties : les problèmes et les stratégies. M^me^ Jetté signale l'existence de cinq obstacles, qui expliquent pourquoi si peu d'autochtones prennent part à des entreprises commerciales. Ces obstacles sont les suivants absence de planification stratégique, manque d'instruction, manque de communication, manque d'égalité entre les sexes et manque de confiance. Dans son exposé, Albert Rock souligne la nécessité de trouver une orientation précise et de créer un climat de confiance. M^me^ Jetté dit que si elle avait essayé de créer un modèle illustrant le titre de son mémoire, elle n'aurait pas pu mieux faire que d'utiliser celui d'Albert Rock. «Son histoire est un exemple de ce qui peut se produire lorsqu'un climat de confiance existe.»

M^me^ Jetté examine ensuite les cinq stratégies décrites dans son document. La première concerne la nécessité d'établir clairement des plans stratégiques et des priorités en matière de développement, afin de créer des possibilités d'apprentissage. M^me^ Jetté reconnaît que ce n'est peut-être pas un objectif facile à atteindre, mais elle affirme que n'importe qui est capable d'apprendre à planifier.

La seconde stratégie a trait à la nécessité de créer une culture fondée sur l'apprentissage. Pour les autochtones, les 20 dernières années peuvent être comparées à la bonne centaine d'années qu'a duré la révolution industrielle. M^me^ Jetté cite M. Lyall : «Nous sommes le premier peuple de l'histoire de l'humanité a avoir été obligé de passer de l'âge de pierre à l'ère spatiale en une seule génération.» La technologie offre des solutions, mais il faut pouvoir y accéder pour que ces solutions deviennent une réalité. Beaucoup de personnes sont intimidées par la technologie, attitude qu'il faut surmonter. Il faut convaincre les parents comme les enfants du rôle clé joué par l'éducation.

La troisième stratégie concerne la nécessité d'ouvrir les lignes de communication entre les collectivités autochtones et au sein de chacune d'elles. Des conférences telles que celles qui sont parrainées par la Commission royale favorisent cette communication. Des machines comme les télécopieurs et les modems ont mis fin à l'époque de la non-communication. Le téléenseignement prend un sens nouveau pour les collectivités éloignées et rurales, grâce à l'utilisation de ces technologies.

La quatrième stratégie a trait à la nécessité d'assurer la participation des membres des deux sexes. Les collectivités autochtones ont besoin d'assurer la formation de tous ceux qui ont une bonne tête sur les épaules, que ce soient des hommes ou des femmes. Il n'y a pas de place pour l'hostilité ou l'exclusion; il y a bien trop de travail à faire. Toute forme d'exclusion est inacceptable. Il faut que les gens trouvent ensemble des solutions aux problèmes auxquels ils peuvent être confrontés. Il convient donc de mettre l'accent sur la formation de spécialistes autochtones, hommes et femmes. Pour que cela soit possible, il faut offrir des modèles de comportement aux gens. Le respect devrait être le mot clé.

La dernière stratégie concerne la nécessité de développer la confiance entre les entreprises et les consommateurs. Pour pouvoir survivre et prospérer, les entrepreneurs ont besoin de cette confiance. L'idée de confiance revient comme un leitmotiv, et c'est peut-être la plus grande difficulté à résoudre. «Il incombe à tout le monde d'éliminer le cynisme, le scepticisme, les critiques destructives et la méfiance, fléaux des collectivités autochtones ces dernières années.»

M. Rivard demande à M^me^ Jetté si elle a des remarques à faire au sujet des documents préparés par Peter George et Peter Kuhn et par Renée Dupuis. Ces documents traitent de la question de l'équité en matière d'emploi et font une large place aux statistiques. M^me^ Jetté répond que les programmes d'équité en matière d'emploi n'ont pas donné les résultats escomptés, qu'ils sont devenus de simples exercices statistiques. Les chiffres nous apprennent que les programmes ne fonctionnent pas bien, mais rien d'autre. Il existe des obstacles dans la population active, la culture d'entreprise et la culture universitaire qui ont un effet d'exclusion. Selon M^me^ Jetté, il faudrait que les chefs autochtones entreprennent des programmes de vulgarisation pour faire du recrutement dans leurs propres collectivités. Il faudra lancer des programmes de formation dans les réserves afin de familiariser les autochtones avec la «culture d'entreprise blanche». M. Rivard commente la force de la remarque relative au passage des autochtones de l'âge de pierre à l'ère spatiale. M^me^ Jetté répond que les personnes qui vivent dans des collectivités éloignées ne devraient pas ignorer la technologie. Cette technologie est déjà présente chez elles sous la forme, entre autres choses, de la télévision et des jeux vidéo. Il est évident que les enfants sont déjà capables de comprendre ces formes de technologie et que ces connaissances sont transférables.

Initiatives individuelles et communautaires

Arctic Co-operatives Limited

M. Lyall, président d'Arctic Co-operatives Limited, informe les participants que les premières coopératives de l'Arctique ont été créées dans les Territoires du Nord-Ouest en 1960 et qu'il en existe aujourd'hui 35. Au fil des ans, ces coopératives se sont associées pour former deux coopératives de services auxiliaires : Arctic Co-operatives Limited et le Fonds de développement des coopératives des T.N.-O. Ces coopératives appartiennent totalement à des intérêts locaux, ce qui, outre les importants services de soutien ainsi assurés, en fait une force économique majeure dans les Territoires du Nord-Ouest. M. Lyall cite deux études de cas (Pelly Bay et Pond Inlet) et décrit les avantages que ces deux collectivités ont tirés de la formule. Pelly Bay est une localité de 410 habitants dont 130 sont propriétaires de la coopérative. Les activités de cette dernière sont variées : elle tient le seul magasin de détail de la localité ainsi qu'un petit hôtel; elle achète des sculptures pour les revendre dans le Sud; elle exploite une entreprise de location de matériel lourd, et fournit du personnel temporaire aux compagnies de téléphone, de transport aérien et de livraison d'hydrocarbures. Cette coopérative a versé 2,1 millions de dollars en salaires et

dividendes à Pelly Bay entre 1988 et 1992, et en 1993, elle a délivré des T4 à 89 habitants, soit 45 % de la population adulte.

Pond Inlet est une collectivité de 970 habitants. Sa coopérative, qui appartient à 525 d'entre eux, se livre à des activités variées : elle tient un commerce de détail compétitif ainsi qu'un hôtel et un pavillon de tourisme; elle fournit du personnel temporaire aux sociétés pétrolières et aux compagnies aériennes; elle s'occupe de louer des bureaux et des logements. Entre 1988 et 1992, cette coopérative a versé 2,1 millions de dollars en salaires et dividendes à Pond Inlet, et en 1993, elle a délivré des T4 à 64 habitants, soit 13 % de la population adulte. Ces statistiques sont la preuve du succès des coopératives, mais ce qu'elles ne montrent pas, c'est le perfectionnement du personnel qui a eu lieu dans les diverses collectivités. C'est cela qui assure le vrai développement à long terme de celles-ci.

Avant 1950, ces collectivités fonctionnaient comme des sociétés sans numéraire et il était impossible pour leurs habitants de se constituer un capital. Aujourd'hui, l'actif local est d'environ 49 millions de dollars et les coopératives comptent près de 10 000 membres. M. Lyall évoque les quatre siècles au cours desquels la Compagnie de la Baie d'Hudson a exploité les collectivités du Nord, rapatriant tous les profits réalisés dans les grandes villes du Sud. Les coopératives contribuent à éviter que cela se produise encore aujourd'hui. Ce qui manque cependant dans ces collectivités, ce sont des institutions financières. Beaucoup de personnes sont obligées de parcourir des milliers de kilomètres pour avoir accès à de telles institutions. C'est la raison pour laquelle les membres de la collectivité ne peuvent pas recevoir de conseils financiers, obtenir de prêts, ni alimenter un compte d'épargne. C'est aujourd'hui le principal obstacle auquel les habitants des collectivités du Nord et les coopératives sont confrontés.

M. Rivard demande à M. Lyall de parler plus précisément des solutions requises pour améliorer encore la situation dans les Territoires du Nord-Ouest. M. Lyall répond que le principal problème est celui de l'absence d'établissements financiers locaux. Cinq grandes banques auxquelles on avait demandé d'ouvrir une agence dans des régions éloignées ont répondu que l'entreprise était trop coûteuse. De plus, la Banque canadienne impériale de commerce a récemment quitté Fort Smith. M. Lyall voudrait que les divers organismes gouvernementaux fassent plus d'efforts pour convaincre les institutions financières de s'installer dans ces régions éloignées.

Advanced ThermoDynamics Company

Harry Jones, président de Advanced ThermoDynamics Company, raconte comment le conseil de la bande de Batchewana a été amené à collaborer avec l'Advanced ThermoDynamics Company. En 1971, le conseil avait réservé des terrains pour créer le parc industriel Blue Heron, près de Sault-Sainte-Marie. Il avait ensuite formé la Batchewana Band Industries Ltd. (BBI). En 1985, le conseil commandait une étude afin de déterminer le meilleur moyen d'aménager ce parc. Les auteurs de l'étude lui firent deux recommandations il devrait essayer d'acheter les édifices plutôt que de les louer à bail, et il devrait essayer de créer une coentreprise avec une

autre société. Le conseil réussit à donner suite à la première recommandation sans grande difficulté, et il est aujourd'hui propriétaire de 26 000 pieds carrés de locaux. En 1990, le conseil de bande a été contacté par une tribu américaine en vue de former une coentreprise dans le secteur de la défense. Il a commandé une autre étude pour déterminer les meilleures options qui s'offraient à lui. Le rapport a permis de cerner trois facteurs clés : le conseil devrait unir ses forces avec celles d'une usine canadienne; il devrait éviter de confondre affaires et politique; et il faudrait qu'il s'assure de l'engagement de toutes les personnes intéressées. La BBI entreprit ensuite de formuler un plan d'entreprise définissant clairement ses buts et objectifs, et elle prépara un énoncé de mission à l'intention du conseil de bande, soulignant l'importance qu'elle attachait au développement communautaire.

Il fallait ensuite que la BBI recherche une entreprise de fabrication intéressée. Elle ne nourrissait guère d'espoir de réussir. Pourtant, dans le temps record de huit jours, elle en trouva une. Il s'agit de l'Advanced ThermoDynamics Company de London (Ontario), qui fabriquait des dispositifs de réfrigération pour l'industrie des transports. La BBI lui soumit son projet et s'employa à la convaincre de quitter London pour venir s'installer dans le «Grand Nord», à Sault-Sainte-Marie. Avant de s'associer avec la BBI, l'Advanced ThermoDynamics Company faisait tout fabriquer à contrat et assurait uniquement le montage des appareils de chauffage. En s'installant à Sault-Sainte-Marie, il deviendrait possible pour elle de rapatrier ses contrats, de mieux en surveiller l'exécution et d'accroître sa marge de profit. Elle accepta donc la proposition d'association.

L'entente fut conclue en octobre 1992. BBI acheta 20 % des actions de l'Advanced ThermoDynamics Company, avec option d'achat des actions restantes au cours des sept années suivantes. Un conseil d'administration, constitué de trois membres des premières nations et de quatre autres actionnaires, fut constitué. La coentreprise commencera à fonctionner à plein régime en septembre 1993 et doublera le nombre de ses employés en le portant à 24. Quelques contrats très importants ont déjà été négociés.

Table ronde III : Assurer les services

L'animateur Ron Rivard expose la question fondamentale et présente les participants à la table ronde, en leur rappelant d'axer leur discussion sur la recherche de solutions. Jean-Yves Assiniwi, conseiller spécial du Conseil national des autochtones du Canada, engage le débat en contestant le bien-fondé de la question fondamentale et en disant qu'il est vain de discuter de développement économique sans parler également de développement communautaire. «Les deux doivent aller de pair, dit-il. Comment pouvons-nous créer des entreprises viables dans des collectivités sans eau courante et autres services de première nécessité? Comment pouvons-nous espérer passer du stade de l'État-providence à celui d'un État qui offre un environnement favorable aux entreprises?»

Winnie Giesbrecht, présidente de Nakiska Place, veut également contester la question fondamentale. «Avant de rechercher des solutions, il faut que nous réglions la

question de la responsabilité et du contrôle, dit-elle; il ne faut pas confondre politique et affaires. Nous autres, femmes autochtones, n'avons pas accès à des capitaux; pour nous, il n'est même pas question de songer à créer une entreprise, quelle qu'elle soit.» Il y a quelque temps, un directeur de banque qu'elle était allée voir pour obtenir un prêt à l'entreprise, lui avait dit qu'elle ferait peut-être mieux de se marier si elle voulait avoir accès à des capitaux propres. «Nous avons besoin d'un organisme qui tienne compte de nos besoins.»

Terry Henderson, directeur du Développement commercial au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, déclare qu'il est possible d'avoir accès à des ressources en faisant appel aux sources existantes, mais celles-ci ne sont pas bien connues. S'interrogeant sur la manière dont les autochtones pourraient améliorer leurs relations avec les établissements bancaires, il déclare que les collectivités autochtones devraient se demander de quels moyens de négociation elles disposent. Le fait que les ressources arrivent par avion dans les réserves et en repartent de la même manière en est un; c'est un atout. Les autochtones devraient exiger des banques un meilleur accès et de meilleurs services. «L'autre solution, ajoute-t-il, consiste, pour les autochtones, à créer leurs propres institutions financières.»

M. Henderson fait observer que, chaque année, le gouvernement fédéral achète pour environ 10 milliards de dollars de services sur le marché libre et que, sur cette somme, 4 milliards de dollars font l'objet d'une adjudication publique; on peut obtenir directement les renseignements nécessaires pour un prix minime. «Lorsqu'on sait exactement à quoi on a affaire, la bataille est déjà à moitié gagnée», dit-il, ajoutant cependant qu'il ne suffit pas de connaître l'existence d'un marché pour l'obtenir.

L'animateur demande à M. Henderson comment les autochtones pourraient obtenir des «règles de jeu équitables» pour pouvoir faire concurrence aux entreprises non autochtones. Celui-ci répond qu'il n'a pas de solution toute faite à proposer, mais que de nombreux organismes, y compris son propre ministère, peuvent mettre des ressources à la disposition des entreprises autochtones afin de les aider à préparer des offres.

Scott Smith, vice-président, Expansion de l'économie et de l'entreprise, Conseil canadien pour le commerce autochtone, déclare que le manque d'accès aux capitaux demeure l'un des obstacles les plus fréquents à la création d'entreprises autochtones. Il ajoute que le «gouvernement est pratiquement sans le sou» et ne peut pas être considéré comme une source fiable de fonds. À moins que les autochtones ne prennent collectivement des mesures pour créer des fonds communs de capital suffisamment importants pour peser dans la balance, «nous allons nous trouver dans une position difficile» sur le plan économique». Il croit qu'il y a des moyens de le faire et ajoute que les coopératives en sont un exemple.

Terry Forth, des Programmes économiques des autochtones, à Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC), déclare que l'on devrait encourager les collectivités autochtones à s'inspirer des succès des unes et des autres. ISTC vient de terminer une étude des entreprises autochtones qui lui a permis de découvrir que le taux de succès

était supérieur à celui des entreprises non autochtones. La majorité des nouvelles entreprises autochtones qui ont fait l'objet de cette étude se trouvaient dans des régions rurales ou éloignées, et celles qui réussissaient le mieux étaient implantées dans des réserves. Selon M. Forth, l'objectif devrait être de créer des «effets d'entraînement économiques» dans les collectivités autochtones. Il faudrait trouver des moyens de capter les «énormes quantités de dollars» dépensés pour les biens et services dans les réserves et d'inciter les entreprises existantes à collaborer à la création d'une masse critique de capital.

Jeannie Marie Jewell, administratrice de la Métis Development Corporation des Territoires du Nord-Ouest, et députée à l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, commente une déclaration faite plus tôt au sujet de l'absence d'établissements bancaires dans les Territoires, et du départ de la Banque canadienne impériale de commerce (CIBC) de Fort Smith. M^me^ Jewell dit que la Banque de Montréal a l'intention de venir s'y installer après le départ de la CIBC.

Ce qui préoccupe surtout M^me^ Jewell, c'est le manque d'infrastructure de transport dans le Nord. Il faudrait construire des routes et multiplier les services de transport aérien dans les localités isolées. «Pour que les collectivités puissent se développer, il faut que le gouvernement apporte un soutien à l'aménagement d'une infrastructure de base», dit-elle. Elle est d'accord avec la remarque de Scott Smith sur la nécessité de nous sevrer de l'aide financière gouvernementale, et ajoute que depuis que le gouvernement est venu s'installer dans les Territoires du Nord-Ouest, il y a 30 ou 40 ans, le nomadisme traditionnel des autochtones des Territoires a pratiquement disparu. «Un effort d'éducation s'impose», nous confie-t-elle, ajoutant que l'objectif des entreprises commerciales autochtones devrait être de devenir propriétaires à cent pour cent.

Robin Wortman, un Métis qui est directeur général du Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA), dit qu'il est important de mettre l'accent sur les solutions qui ont déjà été trouvées, sur les réussites. L'organisme auquel il appartient s'efforce de souligner ce qui est positif et cherche à développer les points forts des autochtones. «Le CAADA offre des programmes éducatifs officiels, accessibles et utiles aux agents de développement économique qui travaillent dans les collectivités», dit-il, et il précise que les femmes jouent un rôle important dans ce travail. Il estime, lui aussi, qu'il faut que les organismes autochtones tirent des leçons de leurs expériences respectives et il pense que l'objectif à long terme devrait être l'autosuffisance.

Il ajoute qu'il faut que le gouvernement apprenne à faire la différence entre les dépenses et les investissements, et il explique que les dernières compressions du budget fédéral dans le domaine des programmes de formation signifient que l'État n'est pas prêt à faire des investissements en faveur des peuples autochtones. Il précise que son propre organisme a été touché par ces compressions et il demande à tous ceux qui pourraient lui venir en aide d'appeler le numéro 1-800 de son organisme, ce qui fait rire les autres participants.

«L'argent devrait rester dans la collectivité»

Mary Jamieson, qui représente Pauktuutit, l'association des femmes inuit du Canada, reconnaît qu'il est absolument indispensable de créer des effets d'entraînement économiques dans les collectivités autochtones. Les femmes inuit, dit-elle, font face à des problèmes particuliers lorsqu'elles essaient de lancer des entreprises commerciales, notamment les obstacles de nature linguistique. L'organisme auquel elle appartient cherche de l'argent pour recruter des femmes inuit qui parlent l'inuktitut afin d'aider d'autres femmes inuit à créer des entreprises. «Pour réussir, elles ne devraient pas être obligées d'apprendre l'anglais», dit-elle. Pauktuutit a l'intention d'ouvrir un magasin à Ottawa, dans lequel on vendra des produits fabriqués par des femmes inuit, et de former celles-ci au commerce de détail. «Nous voulons chasser La Baie de nos collectivités», dit-elle, en expliquant que la compagnie faisait payer trop cher les fournitures et les matériaux dont on a besoin pour les travaux d'artisanat. Son propre organisme est prêt à assurer l'approvisionnement en fournitures. «Nous en avons assez de voir le Sud voler le Nord, dit-elle. L'argent devrait rester dans la collectivité.»

Jacques Meunier, du Secrétariat aux affaires autochtones du Québec, déclare que les gens d'affaires autochtones ont réalisé des progrès considérables, en dépit de conditions défavorables. L'objectif est de créer un climat de confiance dans les collectivités autochtones. Au fil des années, il en est venu à penser que de nombreux promoteurs et entrepreneurs (des collectivités non autochtones) du nord du Québec manquent de persévérance, et qu'il faut trouver des moyens d'apporter un soutien aux habitants de ces localités qui sont des chefs d'entreprise en puissance. Il ajoute que ceux-ci sont souvent issus de la scène politique et que c'est la raison pour laquelle il n'est pas possible de séparer la politique du développement. Le développement est synonyme de changement et le changement bouleverse quelque peu les règles du confort. «Les règles sont faites pour être changées. Nous avons besoin d'un véritable bouleversement, et il faut que les gens changent, qu'ils soient remplacés.» Il ajoute que les collectivités ont besoin d'une saine concurrence et que l'objectif ne devrait pas être de chasser La Baie d'une collectivité, mais d'y ouvrir un établissement concurrent bien organisé.

M. Smith estime que dans un régime d'autonomie gouvernementale, les leaders seraient probablement les entrepreneurs, les gens qui savent se battre et négocier pour obtenir ce qu'ils veulent. Il a récemment pris connaissance de statistiques montrant que si le niveau de vie des autochtones de ce pays atteignait celui des non-autochtones, le PNB augmenterait de 2,5 % – ce qui donnerait une plus grande impulsion à l'économie que le libre-échange. «Il faut que nous nous tournions vers le secteur privé, dit-il. Il faut que les entreprises commencent à réfléchir sérieusement aux conséquences d'une collaboration avec les autochtones.» Il demande instamment à la Commission royale de transmettre un message bien senti aux milieux d'affaires canadiens à cet égard.

Reprenant les remarques de M. Meunier au sujet de la concurrence à faire à La Baie, Ron Rivard déclare que les mots «La Baie» et «concurrence» ne font pas bon

ménage. «Comment concurrencer La Baie?», demande-t-il. Comment faire pour obtenir des règles du jeu qui soient équitables?»

M^me^ Jamieson répond que pour que les entreprises autochtones puissent être concurrentielles, deux choses doivent changer : il faudra créer un climat de confiance en soi dans les collectivités autochtones et, pour cela, commencer par enseigner l'histoire des autochtones à l'école; il faudra que les autochtones eux-mêmes commencent à soutenir les entreprises autochtones.

À propos des 4 milliards de dollars pour les marchés du gouvernement qui font l'objet d'une adjudication publique, M. Wortman déclare que le chiffre est trompeur, parce que les marchés sur lesquels on peut se renseigner grâce au système d'information en direct sont supérieurs à 25 000 $, c'est-à-dire trop importants pour beaucoup de petites entreprises autochtones. Il propose que le gouvernement envisage de faire appel à des fournisseurs exclusifs s'il veut vraiment apporter son soutien aux entreprises autochtones. Il ajoute que les chefs élus ne doivent pas se tenir à l'écart des organismes de développement économique si l'on veut que l'on investisse dans les collectivités.

M. Forth dit que l'on devrait viser à créer, dans les collectivités autochtones, une base complète d'entreprises qui couvre tous les arrangements possibles et ait des objectifs à long terme. «Il faut que nous trouvions des moyens de convaincre les jeunes autochtones de faire carrière dans les affaires, ajoute-t-il. Le développement économique créera un besoin croissant de personnes compétentes, capables de gérer des entreprises commerciales.»

Faut-il séparer la politique et les affaires?

L'animateur ramène le débat à la question de la séparation entre les affaires et la politique; il se demande si c'est possible, étant donné le rôle prédominant joué par les politiciens dans les collectivités autochtones. M^me^ Jamieson insiste pour que les deux pôles, demeurent distincts, même si les politiciens peuvent apporter un soutien aux entreprises par le jeu des politiques et du lobby. M^me^ Giesbrecht dit qu'il est impossible de séparer les deux, car les entreprises autochtones ont besoin du soutien des chefs politiques pour survivre. Elle ajoute que le processus d'adjudication publique des marchés de l'État doit être modifié afin d'élargir la définition d'entreprise commerciale, parce que la définition qu'utilise actuellement le gouvernement exclut de nombreux services sociaux. M. Assiniwi ajoute qu'il faudrait aussi définir le mot «politique» avant de pouvoir engager un débat valable sur la question.

M. Assiniwi déclare qu'il serait utile de comparer l'expérience des ententes sur le règlement des revendications territoriales de la baie James et de l'Alaska pour apprendre «comment passer du mode de survie à celui de la planification stratégique». Après la signature de l'accord en Alaska, l'argent a été canalisé vers les entreprises commerciales. Beaucoup de celles-ci ont depuis lors fait faillite, et les fonds s'épuisent. En comparaison, la Convention de la baie James a assuré l'avenir des activités traditionnelles et a créé un climat non menaçant dans les collectivités. On a utilisé une partie de l'argent pour développer le réseau de services sociaux et

pour promouvoir les entreprises dans ce secteur. C'est sur cette base que le «secteur commercial pur» a été édifié. Il fait observer qu'il n'y aura jamais d'entreprises commerciales dans les collectivités tant qu'elles seront perçues comme une menace. Il ajoute qu'en dehors du règlement des revendications et des collectivités riches en ressources naturelles, les mesures de protection sociale ne bénéficient pas d'un soutien financier assuré, et dans les zones urbaines, elles sont terriblement insuffisantes.

M. Smith fait observer qu'il faut que les jeunes apprennent que «se lancer en affaires est une bonne chose et n'est pas une menace pour notre identité». Il mentionne le fait que 450 diplômés ont déjà suivi un programme de stages destinés à former les jeunes autochtones à la culture d'entreprise. Selon lui, le gouvernement a un rôle important à jouer dans le développement à long terme, et si la volonté politique existe, ce développement pourrait se faire très rapidement. L'aide apportée pourrait, par exemple, prendre la forme de zones hors taxes dans les réserves. M. Smith critique la récente proposition fédérale visant à prélever un impôt sur le revenu des autochtones des zones urbaines qui n'ont pas de lien direct avec leurs réserves. Il explique que de nombreuses petites entreprises ont été édifiées conformément aux anciens règlements et qu'elles feront faillite si on applique la nouvelle politique.

Jane Gottfriedson, qui représente l'Association des femmes autochtones du Canada, dit que nous avons du pain sur la planche pour préparer nos enfants, pour leur offrir des modèles de comportement à imiter. Pour que les initiatives en matière de développement économique réussissent, il faut guérir les maux dont souffrent les autochtones et leurs collectivités. Elle ajoute que les femmes autochtones doivent se plier à des conditions épouvantables pour obtenir un peu d'argent lorsqu'elles veulent créer une entreprise. M^me^ Gottfriedson convient que la question de la responsabilité est importante. Dans de nombreuses collectivités, c'est une affaire de relations et l'on retrouve les mêmes personnes aux nombreux échelons des conseils communautaires, qui régissent l'accès aux fonds.

M. Henderson revient à la question de l'adjudication publique des marchés de l'État et reconnaissant que le système en direct ne fournit des informations que sur les gros marchés, il ajoute qu'il est possible pour les petites entreprises de bénéficier de ceux-ci grâce à la sous-traitance et aux accords de coentreprise. Il ajoute que le Conseil du Trésor a récemment fait du développement économique des autochtones un de ses objectifs, décision qui pourrait donner un avantage aux autochtones qui voudraient participer au processus d'approvisionnement de l'État.

L'animateur invite ensuite toutes les personnes présentes à participer à la discussion. La première intervenante est Pat Baxter, représentante de l'Economic Development for Canadian Aboriginal Women. À propos des remarques de M. Assiniwi au sujet du développement communautaire, elle déclare que la consultation des femmes autochtones lui a appris que celles-ci ont les mêmes préoccupations. «Il faut édifier des infrastructures sur lesquelles les femmes pourront s'appuyer, notamment des garderies, dit-elle. Il faut entretenir des liens étroits avec le secteur privé.» L'organisme auquel elle appartient a dressé une liste de politiques proposées en faveur des entreprises privées. Elle mentionne le fait qu'une récente réunion à Montréal a

débouché sur la formation d'un comité, composé de représentants de collectivités autochtones et du milieu des affaires, dont l'objectif est de discuter des possibilités d'expansion des entreprises. Ce comité doit très prochainement présenter un rapport. Elle ajoute que les fondations commencent à s'intéresser vivement à l'aide aux entreprises autochtones au niveau local.

Oscar Kistabish fait de nombreuses observations. Il signale que la Commission royale utilise des services d'interprétation et de traduction et déclare qu'on pourrait obtenir les mêmes services de firmes appartenant aux Algonquins. Il dit que les gens ont besoin d'être informés des débouchés commerciaux qui existent, et que les gens d'affaires d'expérience devraient être prêts à aider les débutants. L'aide aux nouvelles entreprises devrait se prolonger au-delà du démarrage. Les personnes qui travaillent dans ce secteur, ainsi que leurs familles, peuvent avoir besoin d'aide et de suivi. M. Kistabish se fonde sur son expérience d'électricien travaillant à son compte pour dire que dans de nombreuses collectivités autochtones, le développement économique signifie simplement rattraper les collectivités non autochtones. Il faut trouver des moyens de réduire les taux de chômage élevés, et le gouvernement devrait faire plus d'efforts pour aider les initiatives autochtones.

À propos de «règles du jeu équitables», John Rivard dit qu'une récente étude effectuée par le Ralliement national des Métis a révélé que l'aide financière de la SCDEA aux Métis était inférieure de 160 millions de dollars à ce qu'elle aurait dû être. Il faut que les autochtones trouvent de nouvelles formules d'expansion des entreprises, afin de ne plus être tributaires de l'aide financière du gouvernement. Il faut, selon lui, imaginer toute une gamme de services financiers à l'intention des Métis. Quant aux marchés de l'État, il raconte l'expérience personnelle qu'il a du programme. Après la conclusion d'une entente verbale par toutes les parties, et alors qu'une entreprise commerciale était en voie d'aboutir, le gouvernement a rompu le contrat en prétendant que les non-autochtones le considéreraient comme une mauvaise affaire. Il recommande donc que si d'autres affaires sont conclues à l'avenir avec le gouvernement, il faudra trouver un moyen d'obliger celui-ci à respecter son engagement.

«Il n'y a rien de mal à être à la fois Indien et homme ou femme d'affaires»

Don Ross déclare que les gens doivent apprendre qu'il n'y a rien de mal à être à la fois Indien et médecin, avocat ou homme ou femme d'affaires. Selon lui, il y a beaucoup de gens qui exploitent la pauvreté des autochtones pour gagner de l'argent, situation à laquelle il faut mettre fin. Il estime que les entreprises autochtones peuvent tirer d'utiles leçons des réussites dans le milieu des affaires non autochtone. Il se demande pourquoi on n'a jamais donné aux autochtones l'occasion de participer à des entreprises commerciales vraiment importantes, et ajoute qu'il doit bien y avoir un moyen d'avoir accès aux Bronfman et aux autres ténors du monde des affaires canadien, afin de discuter avec eux de la possibilité de coentreprises.

George Bacon, président du Régime des bénéfices autochtones, fait deux recommandations : que le développement économique soit lié au secteur privé, et

qu'on fasse une priorité de la planification stratégique, en particulier dans le cadre d'associations à long terme.

Allan Reid, de Shell Canada, déclare que l'organisme auquel il appartient a pour responsabilité d'associer le plus possible les collectivités locales à l'activité économique. Les réussites existent, et M. Reid dresse la liste des caractéristiques des collectivités autochtones qui entretiennent des rapports fructueux avec Shell Canada : leurs chefs ont la volonté de créer des emplois et de promouvoir un environnement favorable aux entreprises; la collectivité a accès au capital ou sait comment y avoir accès; elle a un plan à long terme de croissance économique; et ses membres sont prêts à reconnaître qu'au moins au début, il faudra faire appel à des gens qualifiés de l'extérieur pour faciliter le développement. Il ajoute qu'il serait heureux de pouvoir dire que la politique n'a pas sa place dans les affaires, mais qu'il y a une différence entre les politiciens et le gouvernement, et que celui-ci peut jouer un rôle de soutien.

Chesley Andersen, de l'Inuit Tapirisat du Canada, déclare que la politique ne devrait pas avoir de rôle à jouer dans le fonctionnement courant d'une entreprise mais qu'elle peut contribuer à promouvoir un environnement propice à celle-ci. Il donne comme exemple l'intervention politique dans le domaine de la campagne de pressions contre le commerce des fourrures. Il ajoute que les Inuit et les Métis paient des impôts, et que la question n'est pas de savoir si les autochtones devraient en payer mais de savoir à quoi servent ces impôts. Les recettes fiscales devraient être rendues aux collectivités.

Bill Lyall fait observer que si les coopératives de crédit sont les établissements bancaires favoris dans les Territoires du Nord-Ouest, c'est parce que leurs ressources ne sortent pas de la collectivité. Il souligne qu'il n'y a d'établissements bancaires que dans cinq localités des Territoires du Nord-Ouest, ce qui crée des retards pénibles pour les entreprises. Par exemple, il faut parfois deux semaines pour qu'un dépôt postal parvienne à la banque.

Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien

Survol des documents de réflexion

L'animateur Ron Rivard présente Peter George. M. George est actuellement président du Conseil des universités de l'Ontario et professeur d'économie à l'Université McMaster.

Selon M. George, l'éducation a un rôle clé à jouer dans l'augmentation des possibilités d'emploi. Il aborde quatre thèmes dans son examen des documents intitulés «Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien», écrit en collaboration avec Peter Kuhn, et «Les autochtones et l'équité en emploi» de Renée Dupuis. Ces quatre thèmes sont les suivants : les données concernant les gains et l'emploi, l'accès au marché du travail, l'accès à l'éducation et les programmes d'équité.

Les données concernant les gains et l'emploi permettent de comparer la participation au marché du travail des autochtones et des non-autochtones. Une étude de ces données révèle qu'il est moins probable que les autochtones participent à une activité rémunérée, et qu'il est plus probable qu'ils aient un revenu inférieur et un niveau d'instruction inférieur. Cela nous montre que le niveau d'instruction et l'expérience professionnelle ont une influence décisive sur cette participation. Par ailleurs, un écart salarial inexpliqué existe encore entre autochtones et non-autochtones. Les facteurs qui contribuent à cet écart sont les différences culturelles, les données non observées relatives au revenu, et la discrimination. Il faudrait déterminer à l'avenir l'importance de l'écart salarial dû à la discrimination, et prendre des mesures pour éliminer celle-ci.

Il convient de mettre en lumière les possibilités d'emploi de Canadiens qui dépendent de l'existence des ressources humaines nécessaires. Là encore, cela dépend du niveau d'instruction et de la formation des compétences. Il faut également accorder beaucoup d'attention aux licenciements qui résultent du rétrécissement des secteurs d'emploi. On a encore une fois montré que plus une personne a d'instruction, moins elle risque d'être licenciée. Il conviendrait également de poursuivre l'étude sur la participation des autochtones au marché du travail. Il est possible de le faire en étudiant les résultats du recensement de 1991, ainsi que les données contenues dans l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 (enquête postcensale).

L'accès d'un individu au marché du travail est différent selon qu'il vit dans une réserve ou en dehors de celle-ci. Hors des réserves, la concurrence est fondée sur les compétences, le niveau d'instruction et l'expérience professionnelle. Il faut aussi tenir compte du roulement des employés, du phénomène de création de ghettos et de la discrimination, lorsqu'on examine le marché du travail en dehors des réserves. Dans celles-ci, le marché du travail est restreint. Il y a moins d'emplois à plein temps en année complète. Lorsqu'on étudie la participation au marché du travail dans les réserves, il importe de déterminer le nombre de personnes qui participent à des activités traditionnelles non payées comptant. Le chercheur doit également tenir compte du compromis auquel est confronté l'individu qui doit choisir entre la participation à ces activités traditionnelles et la recherche d'un emploi en dehors de la réserve.

Le point de départ de l'accès à l'éducation est la famille et la collectivité. Il faudrait des écoles élémentaires capables d'aider les élèves à acquérir les compétences dont ils auront besoin pour poursuivre leurs études à un niveau supérieur. Il faut donc accorder une haute priorité à l'éducation. Il faut motiver les élèves pour que ceux-ci poursuivent et terminent leurs études. Il faudrait des programmes de soutien aux études postsecondaires, tant sur le plan scolaire que personnel. Il faudra étudier et modifier les programmes d'équité en matière d'emploi afin qu'ils contribuent davantage à éliminer l'écart salarial inexpliqué qui existe entre autochtones et non-autochtones.

M. George présente deux recommandations à la Commission royale au sujet des politiques d'emploi des autochtones. Il propose de poursuivre l'étude sur la

participation des autochtones au marché du travail en examinant les données recueillies par le recensement de 1991 et l'Enquête auprès des peuples autochtones. «Il faut donner la priorité, dit-il, aux effets positifs de l'éducation et de la formation sur les autochtones, en particulier la formation axée sur les compétences de haut niveau.» Enfin, il conviendrait d'entreprendre un examen attentif des programmes d'équité et des programmes d'action positive afin de déterminer dans quelle mesure l'écart salarial inexpliqué est le résultat de la discrimination. M. George conclut en déclarant que l'équité en matière d'emploi commence par l'éducation.

M. Rivard demande à M. George pourquoi il recommande d'étudier les données recueillies par le recensement de 1991 et l'Enquête auprès des peuples autochtones de la même année. Il met en doute la qualité des questions posées dans ces deux enquêtes ainsi que l'analyse des données qui a suivi. Il demande à M. George quelle importance il conviendrait d'accorder aux données actuelles et comment il serait possible d'en recueillir de meilleures. M. George répond que si les données du recensement de 1991 sont en effet loin d'être parfaites, «il est important de tirer le meilleur parti possible des données dont nous disposons pour déterminer l'ampleur du problème». Selon lui, une enquête effectuée par les collectivités autochtones elles-mêmes donnerait peut-être de meilleurs résultats.

Initiatives individuelles et communautaires

Syncrude Canada Limited

Jim Carbery, de Syncrude Canada Limited, est conseiller principal au programme de développement du milieu autochtone. Sa société se trouve à 20 milles au nord de Fort McMurray et produit du pétrole brut synthétique. C'est, en importance, la seconde société de ce type au Canada; elle emploie directement 4 300 personnes. Entre 1978 et 1982, 210 autochtones ont été directement employés par Syncrude, dont 60 % dans les mines, et 3 millions de dollars ont été consacrés à des entreprises autochtones. En 1992, 275 autochtones étaient directement employés, dont 40 % dans les mines, et 28 millions de dollars ont été consacrés à des entreprises autochtones. En 1992, la durée d'emploi moyenne d'un autochtone était légèrement supérieure à huit ans, et son âge moyen était de 35 ans.

Les trois orientations principales du programme de développement du milieu autochtone à Syncrude Canada sont les suivantes : la formation, l'emploi et l'éducation; le développement des collectivités locales; et l'expansion des entreprises. Le programme a également pour objet de modifier les attitudes au sein de la société, en particulier chez les cadres intermédiaires, et à faire de même dans les collectivités. Syncrude n'intervient dans une collectivité que si elle y est invitée. La société ne dit jamais à une collectivité ce qu'elle devrait faire; son but est d'aider, lorsqu'on le lui demande, à trouver ce dont la collectivité estime avoir besoin. Le système que la société utilise est le suivant : communiquer, instruire et motiver ou stimuler. Son succès, dans ces domaines, dépend de la qualité des dirigeants locaux. On mesure les résultats du programme d'après ce que la collectivité est capable de faire pour elle-

même, et non d'après ce que Syncrude fait pour elle. La société travaille avec les chefs, officiels et autres, d'une collectivité, afin de diffuser l'information grâce à un réseau de communication «à voies multiples», et elle collabore avec tous les segments de la population d'une collectivité (bandes différentes, Métis et nomades). L'objectif de la société est d'aider la collectivité à développer elle-même ses ressources humaines.

Syncrude participe aussi à l'aménagement de diverses infrastructures communautaires telles que centres de formation, patinoires et pavillons pour touristes. Lorsqu'on le lui demande, elle aide aussi à régler les problèmes de la collectivité. La société participe à la formation dans les domaines suivants : leadership communautaire, visualisation de l'avenir collectif, dépendances, gestion du temps, gestion de conflit et autonomie fonctionnelle. Syncrude aide également à coordonner, hâter et faciliter les contacts entre l'industrie, le gouvernement et les collectivités. L'idée est de faire passer ces collectivités de l'état de dépendance à celui d'autonomie.

En ce qui concerne l'emploi, la formation et l'éducation, Syncrude détermine et communique les normes d'emploi attendues (la douzième année est maintenant un minimum); fixe les mêmes normes de rendement au travail pour tous les employés; initie le personnel de gestion aux différences culturelles; crée des possibilités d'interaction sociale entre les employés autochtones et non autochtones; et offre des bourses et des emplois d'été aux étudiants autochtones.

Dans le domaine de l'expansion des entreprises, Syncrude s'emploie vigoureusement à définir les possibilités de contrats avec les particuliers et sociétés autochtones; fixe des objectifs chiffrés annuels réalistes; négocie avec les entreprises appartenant à des autochtones; encourage, chez ses entrepreneurs, le recrutement d'autochtones qualifiés comme sous-traitants; et reconnaît publiquement le succès de ses entrepreneurs autochtones.

Les principes du programme de développement du milieu autochtone de Syncrude sont les suivants : prendre des engagements à long terme; publier des politiques; établir des programmes qui permettent à l'organisme de continuer à avancer; fixer, communiquer des normes et en surveiller l'application; éviter toute mesure purement symbolique; définir et communiquer les objectifs futurs; fournir des modèles de comportement autochtones positifs; rendre hommage à ceux qui le méritent; et renforcer les relations entre l'industrie et les collectivités autochtones. Syncrude s'est fixé pour objectif d'employer 400 autochtones et de confier des contrats d'une valeur de 30 millions de dollars à des autochtones, d'ici 1997. Il faudra cependant peut-être revoir ces objectifs à cause de la réorganisation de la société.

L'entrepreneuriat métis en milieu urbain

Laverne Poitras-Young, une Métisse d'Edmonton, est propriétaire à part entière de trois entreprises : Genoch Gardens Daycare, J & R Pizza & Pub, et Gayla Hair and Nails Limited. Elle emploie 21 personnes dont la moitié sont autochtones. La Commission royale lui a demandé de parler d'une réussite commerciale. Elle considère qu'elle est en premier lieu une personne, puis membre d'une minorité, en tant

que Métisse et en tant que femme. C'est à la mort de son père qu'elle s'est lancée dans les affaires. Elle a décidé de continuer à adhérer aux solides principes auxquels il était demeuré fidèle pendant toute sa vie et de les transmettre à ses deux fils, aujourd'hui âgés de 17 et 18 ans. Elle voulait que ceux-ci soient fiers de leur identité et de leur origine. Elle considère que ses fils sont sa première «véritable réussite». Elle estime également que l'épanouissement personnel et le perfectionnement sont des éléments critiques du succès dans les affaires.

En 1989, M^me^ Poitras-Young s'est rendu compte qu'il n'existait aucune garderie pour enfants métis. Elle a demandé à un établissement de crédit conventionnel de lui prêter l'argent dont elle avait besoin pour combler cette lacune, mais sa demande a été refusée parce qu'elle n'avait pas de capital ni d'expérience en gestion d'entreprise. Un établissement de crédit métis lui a cependant consenti un prêt, mais à un taux d'intérêt très élevé et à très court terme (trois ans), et ce prêt ne comprenait pas de fonds d'exploitation. Après avoir obtenu son premier prêt, elle a été obligée de retourner à l'établissement de crédit métis car elle avait toujours besoin de fonds d'exploitation. Ce prêt lui a été accordé, encore une fois à un taux d'intérêt élevé, et sous réserve qu'il soit remboursé dans les six mois.

Trois ans plus tard, M^me^ Poitras-Young commençait à distribuer une série de vêtements. Forte de son succès, elle a décidé d'acheter un salon de coiffure depuis lequel diriger ses activités. L'établissement de crédit métis lui a refusé un prêt en faisant valoir qu'elle était maintenant un investisseur, mais un établissement de crédit ordinaire a accepté de lui avancer les fonds parce qu'elle avait maintenant un capital et qu'elle avait fait ses preuves comme femme d'affaires.

M^me^ Poitras-Young considère que les clés de son succès sont la détermination, le sérieux et un travail d'arrache-pied. Après avoir surmonté de nombreux obstacles, elle est maintenant en mesure de fournir de l'emploi à d'autres personnes. Elle demande à la Commission royale de recommander l'octroi aux gens d'affaires autochtones de prêts participatifs à des taux raisonnables, afin que leurs entreprises puissent croître et prospérer. Elle souhaiterait également que des prêts soient accordés pour l'expansion des entreprises.

M. Rivard demande à M. Carbery, de Syncrude, ce qu'il recommanderait pour changer les attitudes discriminatoires auxquelles les autochtones se heurtent quotidiennement. M. Carbery répond que c'est le but que vise sa société en consacrant beaucoup de temps à la sensibilisation des cadres intermédiaires. Elle amène ceux-ci dans les collectivités autochtones afin d'apprendre aux «gens à faire connaissance et à fraterniser comme des êtres humains».

Robin Wortman demande à M. Carbery si, d'après son expérience personnelle, les gens d'affaires autochtones se heurtent à une résistance de la part des institutions financières et s'ils sont obligés de payer un taux d'intérêt plus élevé. Il voudrait également savoir combien d'emplois ont été créés à Syncrude et ce qu'on a fait pour répondre aux besoins individuels en matière de formation. M. Carbery répond qu'il sait que certains autochtones ont éprouvé des difficultés à obtenir des prêts des institutions et que sa société apporte un soutien aux entrepreneurs qui travaillent pour elle afin que ceux-ci aident leurs employés à obtenir la formation requise.

Muriel Stanley-Venne applaudit aux efforts de Syncrude mais déclare qu'il faudrait placer un conciliateur au sein de la société pour s'occuper des problèmes auxquels les employés autochtones sont confrontés. Ceux-ci, et en particulier les femmes, vivent souvent des expériences difficiles au travail. Les hommes se sentent fréquemment menacés lorsque des emplois non traditionnels sont pris par des femmes, comme c'est le cas, par exemple, dans l'industrie de la construction. Une société doit reconnaître l'existence de la discrimination à laquelle les autochtones des deux sexes doivent faire face, et prendre les mesures nécessaires à cet égard.

L'ancien Noel Knockwood félicite les présentateurs et déclare qu'il a deux recommandations à faire au sujet de l'équité en emploi. Selon lui, l'initiative du lancement de programmes dans ce domaine doit venir des entreprises, et les agents d'équité en matière d'emploi devraient être représentatifs de tous les groupes minoritaires.

Table ronde IV : Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien

Ron Rivard, l'animateur, ouvre la séance en demandant aux participants de se présenter et de faire leur possible pour fournir des réponses concrètes. Avec Pat Baxter, de l'EDCAW, il félicite Syncrude de la façon dont elle conçoit l'équité en emploi pour les autochtones.

Ruth Williams, présidente de All-Nations Trust Company, fait observer que l'équité en matière d'emploi n'a pas été une totale réussite dans le secteur public. Elle recommande une enquête auprès des autochtones qui ont été recrutés dans le cadre de ces programmes et qui ont quitté leur emploi, afin de déterminer les éléments positifs et négatifs du programme et les raisons pour lesquelles ils sont partis. Elle recommande également des cours de formation destinés à préparer les autochtones à occuper des postes de cadres supérieurs. Pour elle, la gestion est fondée sur les valeurs et elle ajoute qu'un programme national n'aura de succès que lorsque des autochtones occuperont des postes de haute direction. Bill Draper est d'accord avec l'enquête, mais il fait observer que les entrevues de fin d'emploi ne devraient pas être dirigées par le superviseur de l'employé démissionnaire, étant donné que les départs sont souvent liés à des problèmes de supervision.

Ron Williams, un entrepreneur autochtone de Yellowknife, déclare que les initiatives en matière d'emploi devraient être axées sur le secteur privé et sur les petites entreprises, puisque c'est ce marché de l'emploi qui se développe le plus rapidement. Dans le contexte de l'économie mondiale actuelle, les connaissances, l'établissement de réseaux et l'esprit de partage sont indispensables; les gens ont besoin d'avoir des compétences et une instruction suffisantes pour pouvoir affronter la concurrence. Certains autochtones désirent peut-être s'en tenir à la vie traditionnelle, mais d'autres souhaiteraient voir plus de débouchés s'ouvrir à eux. Les jeunes gens instruits et pleins d'espoir ne trouvent pas d'emploi lorsqu'ils reviennent dans leur village et ils sont donc attirés vers les villes dans lesquelles ils doivent faire face à la concurrence. Investir dans ces jeunes est une simple question de bon sens.

Kuan R. Yang, agent principal de recherche au Gabriel Dumont Institute, a fait des recherches sur le chômage chez les autochtones et a repéré deux groupes : les déclassés et les mal placés. Les chômeurs déclassés, en général peu qualifiés et peu instruits, sont incapables d'affronter la concurrence sur le marché du travail. Étant donné leur manque d'instruction et leur dépendance à l'égard des industries primaires, la plupart des autochtones sans emploi se retrouvent dans ce groupe. Les chômeurs mal placés sont instruits, mais les études qu'ils ont faites ne les préparent pas aux emplois existants. Pour s'occuper de ces groupes, M. Yang fait quatre recommandations. Pour les chômeurs déclassés :

- Les collectivités des premières nations devraient assumer le contrôle opérationnel de l'éducation.
- On devrait utiliser un programme propre aux autochtones afin d'améliorer leur aptitude à manier la langue et les chiffres. (Il souligne le fait que de nombreuses réserves mettent l'accent sur les connaissances linguistiques plus que sur l'arithmétique.)

Pour les chômeurs mal placés :

- Il devrait y avoir un service d'orientation à l'intention des personnes qui entrent dans l'enseignement postsecondaire;
- Cette orientation devrait être faite en fonction des besoins du marché et avoir un contenu présentant un intérêt spécifique pour les autochtones.

Renée Dupuis, de la Commission canadienne des droits de la personne, reconnaît que le programme fédéral d'équité en matière d'emploi n'a pas très bien fonctionné et estime elle aussi que l'éducation est la solution. L'équité en emploi a deux composantes : offrir un accès au milieu du travail; et favoriser le développement collectif. Elle souligne la nécessité d'une documentation appropriée. C'est un domaine complexe, et le gouvernement, mais aussi les peuples autochtones, devront assumer la responsabilité de régler les problèmes. La tâche du gouvernement est de lutter contre la discrimination et d'éliminer les préjugés, mais il appartient aux autochtones de décider de ce qu'ils veulent et doivent faire.

À titre d'exemple, M^me^ Dupuis dit que les conseils scolaires devraient adapter leurs programmes d'études aux besoins des enfants autochtones, ce qui exigerait notamment d'aménager l'année scolaire afin de leur permettre de passer un certain temps sur le terrain. Par ailleurs, il importe de réconcilier les autochtones avec l'éducation, si difficile que le processus soit pour eux, du fait qu'ils sont obligés de faire face au scepticisme et à une certaine déculturation.

À l'invitation de l'animateur, Howard Green, sous-ministre, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, parle du programme «Les chemins de la réussite». La question critique était de décider si le programme devrait avoir un objectif économique ou social. Pour Syncrude, l'emploi des autochtones constitue peut-être un impératif économique, étant donné le lieu de son implantation et ses besoins en matière d'emploi, mais les besoins et les intérêts du gouvernement fédéral sont tout autres.

M. Green insiste sur l'obligation de rendre des comptes. Les cadres doivent être responsables et leur rendement doit être examiné; il se peut que les cadres supérieurs ne prennent pas l'équité en matière d'emploi très au sérieux. Il convient donc qu'ils rendent compte de leur travail aux collectivités desservies par Emploi et Immigration, et pas simplement au ministre fédéral.

À propos du recrutement, M. Green déclare qu'il faut que le gouvernement fédéral devienne un endroit très attrayant pour les autochtones, et ajoute qu'habituellement, la fonction publique n'est pas une de leurs priorités. En outre, il faudrait que les orientations des programmes gouvernementaux soient bien claires et que ceux-ci soient moins compliqués. Il propose la création d'un organisme unique, sans lien de dépendance, qui s'occuperait de l'équité en matière d'emploi des autochtones. Un tel organisme couvrirait différents programmes.

En réponse à une question de l'animateur, M. Green déclare que le programme «Les chemins de la réussite» a été le résultat d'un accord tripartite entre la CEIC, ISTC et le MAINC. Ce genre d'entente pose problème car «chaque ministère amène avec lui son cortège de préoccupations». Tout organisme autochtone devrait se dissocier du gouvernement. M. Green demande si des organismes seraient capables de collaborer afin de réduire les chinoiseries administratives et signale que plus un programme est proche de la collectivité, plus grandes sont ses chances de succès.

Les Stach, de la Canadian Association of Petroleum Products, est favorable à l'idée d'un organisme unique. L'industrie trouve, elle aussi, frustrant et compliqué d'avoir à traiter avec plusieurs organismes. Sur le plan économique, il serait très logique de n'avoir qu'un seul organisme couvrant le tout. M. Stach félicite Syncrude pour son programme; toutes les sociétés pétrolières et gazières n'ont pas une attitude aussi ouverte, mais le dialogue s'est engagé entre les autochtones et l'industrie, et celle-ci est en train de prendre conscience des réalités économiques. Les deux groupes devraient conclure une alliance sur le plan éducatif, et apprécier leur diversité.

«Entrez dans la danse!»

Chesley Andersen, vice-président de l'Inuit Tapirisat du Canada, fait remarquer que le point de vue rural est quelque peu différent. Les modèles de comportement ne sont pas légions; les emplois se trouvent habituellement dans des entreprises à court terme qui échouent souvent. C'est pourquoi les autochtones ont besoin de renouveler leur formation de manière presque continue.

Il cite trois catégories de chômeurs : premièrement, les travailleurs âgés et peu instruits; deuxièmement, les diplômés du secondaire et ceux qui ont abandonné leurs études; troisièmement, les diplômés universitaires. Même pour les membres du troisième groupe, il peut être difficile de trouver un emploi. «La demande d'enseignants et d'infirmières n'est, après tout, pas illimitée.»

Le deuxième groupe essaie souvent d'acquérir une formation professionnelle mais trouve peu de débouchés dans les réserves, et il s'en désintéresse à la longue. M. Andersen réclame un contrôle par les autochtones, à l'échelon local et régional,

afin de déterminer les possibilités d'emploi et d'aiguiller les jeunes vers les cours de formation qui pourraient leur être utiles. On devrait dispenser les jeunes des critères habituels, notamment en ce qui concerne les prestations d'assurance-chômage, pour qu'ils puissent recevoir une formation appropriée. Les collectivités devraient étudier leur capacité de développement économique. «De quelle infrastructure disposons-nous? De quelle formation avons-nous besoin?, demande M. Andersen. Prenez le tourisme comme exemple; le Nord devrait trouver ses propres solutions au lieu d'adopter les stratégies du Sud.»

En réponse à une question de l'animateur, M. Andersen déclare que le Nord devrait éviter de se laisser influencer par le Sud et qu'il devrait créer ses propres modèles de comportement en se lançant dans des coentreprises et en empruntant ce dont il a besoin aux compétences du Sud. Dans le domaine touristique, les habitants de la région devraient recevoir une formation d'interprètes de la nature; il est fréquent qu'ils ne fassent plus attention à un paysage que les gens venus d'ailleurs trouvent pourtant splendide.

Bill Draper, de la Chambre de commerce de Winnipeg, travaille également avec le Service d'assistance canadien aux organismes. Il conseille aux groupes autochtones de demander aux bénévoles qui travaillent pour le SACO de les conseiller sur la manière de monter une entreprise et de devenir membres d'une chambre de commerce. «S'il y a une chambre dans votre région, dit M. Draper, faites-en partie; orientez-la en fonction de vos besoins. S'il n'y en a pas, créez-en une». Il fait observer que les entrepreneurs blancs savent que leur société est partiellement responsable du problème et que l'idée de faire les premiers pas vers les autochtones les intimide peut-être. «Ils sont comme des jeunes à une soirée dansante à l'école, qui, séparés par la largeur de la salle, se regardent fixement, mourant d'envie de danser ensemble. Ne soyez donc pas timides; invitez-les à danser.»

M^me^ Williams fait observer qu'il y a de 70 à 80 % de chômage dans les collectivités autochtones; que les taux d'analphabétisme et d'abandon des études sont élevés. «Qu'allons-nous faire pour lutter contre cela?» Les personnes de moins de 24 ans représentent 62 % de la population autochtone. «Nous devons leur inspirer l'attitude appropriée pour qu'ils considèrent que leur avenir est lié à l'éducation et à la formation. Il faut que nous partagions nos succès.» Mais il est aussi important de dire aux jeunes qu'un diplôme universitaire n'est pas indispensable; une formation professionnelle est également importante, et l'expérience est aussi précieuse que l'instruction.

Elle recommande de donner un contenu culturel à tous les programmes, d'apporter un soutien aux établissements d'enseignement autochtones, et d'établir des conseils d'apprentissage autochtones. «Établissez des réseaux; faites jouer vos relations. Faites de la planification communautaire stratégique, et associez-y tous les intéressés. Concentrez-vous sur l'industrie artisanale et les micro-industries et utilisez des cercles de crédit.» Si les entreprises autochtones sont obligées de payer des impôts, le produit de ceux-ci devrait être réinvesti dans des programmes de formation.

Florence Gaucher, une femme d'affaires métisse, insiste également sur le développement humain et sur l'importance d'un effort en faveur des jeunes et des enfants pour rompre le cercle vicieux de la dépendance. «Toutes les personnes qui sont dans cette salle ont réussi. Nous savons ce qui donne de bons résultats. Nous devrions servir de modèles.» Tous les obstacles devraient être considérés comme des défis à surmonter. Les autochtones devraient promouvoir l'esprit de détermination et de confiance et enseigner ces qualités aux jeunes. «Mais il faut que nous associions les anciens à nos efforts; il faut que nous fassions appel à leur sagesse, à leur soutien, et à leurs conseils sur le plan affectif et spirituel; il faut également que nous apprenions leur culture et leur langue aux jeunes.» Le manque d'argent est peut-être un obstacle à l'instruction, mais avec la participation des parents, tous les espoirs sont permis.

M^me^ Gaucher recommande que les autochtones fassent des choix et déterminent leurs talents. «N'attendez pas que la chance vous sourie; prenez le taureau par les cornes.» Il faut que les autochtones assument la responsabilité de leur avenir; «nous savons ce qui n'a pas marché; eh bien, c'est à nous, maintenant, d'arranger les choses.» Elle recommande de créer des coentreprises avec des entrepreneurs blancs, voie qu'elle a elle-même suivie pour accéder au monde des affaires. Le travail d'équipe est essentiel. «Nos chefs devraient faire un effort pour nous rapprocher tous, membres des premières nations, Inuit, Métis, et Blancs.»

Jim Carbery, conseiller spécial à Syncrude, présente les trois recommandations suivantes : premièrement, la formation devrait être spécialisée. Deuxièmement, les commissions chargées du programme «Les chemins de la réussite» devraient faire appel aux personnes les plus qualifiées possible. Et troisièmement, les collectivités autochtones devraient exploiter leurs points forts.

M^me^ Baxter, qui représente le point de vue des établissements de formation autochtones, fait deux recommandations : premièrement, le gouvernement, le secteur privé, et les autochtones devraient apporter leur appui à ces programmes, en particulier à la formation des adultes. Les étudiants adultes, en particulier ceux qui retournent aux études, obtiennent habituellement de meilleurs résultats que beaucoup de jeunes. Deuxièmement, le secteur privé devrait offrir des bourses aux autochtones dont la formation scolaire n'est pas couverte par le programme du gouvernement, c'est-à-dire ceux qui vivent en dehors des réserves ou qui ne sont pas inscrits, ou sont Métis ou Inuit.

M. Green reconnaît que les provinces devraient s'occuper des établissements de formation autochtones. Les provinces sont responsables de l'accréditation et des normes scolaires. Les établissements autochtones apportent beaucoup plus aux élèves autochtones que les écoles non autochtones, mais ils occupent une position marginale. M. Green invite les provinces à leur venir en aide, en particulier dans les zones urbaines.

«Les deux extrêmes doivent se rejoindre»

Ray Hawko, secrétaire adjoint au Cabinet, Terre-Neuve et Labrador, s'est tu parce que sa province n'a pas de politique d'équité en matière d'emploi pour les

autochtones. Sans doute a-t-elle participé à certaines initiatives, mais il est difficile de changer l'attitude du gouvernement. «Nous sommes un peu mous, reconnaît M. Hawko. En tant que province, nous savons bien que la prestation de services aux autochtones a été un lamentable échec chez nous.» Le dialogue est la première étape indispensable : «les deux extrêmes doivent se rejoindre». Il préconise une fin aux affrontements et déclare être de tout coeur d'accord avec les commentaires qu'il a entendus à la réunion.

Dans sa réponse à M. Draper, M. Williams reconnaît que les chambres de commerce pourraient ouvrir des portes. Il note que la population canadienne vieillit, alors que les jeunes autochtones constituent un groupe dont la croissance est rapide. L'avènement des industries de haute technologie exige un meilleur niveau d'instruction, et pourtant 70 % des jeunes autochtones des Territoires du Nord-Ouest quittent l'école avant la fin de leurs études. Il propose un programme d'encadrement dans lequel des «mentors» conseilleraient les jeunes de 9e année afin de les aider à faire des choix intelligents, les soutiendraient et les encourageraient. Cela pourrait devenir un véritable réseau national d'encadrement qui permettrait d'établir des contacts extrêmement précieux.

L'animateur donne la parole aux membres de l'assistance. Muriel Stanley-Venne parle, avec passion, de la nécessité d'une participation autochtone aux échelons décisionnels les plus élevés. «Je ne veux pas des miettes de Syncrude; je veux détenir des actions dans la société. Je veux une participation des autochtones au conseil d'administration.» Dans l'industrie, le changement vient toujours d'en haut. Mme Venne réclame également une attitude plus ouverte et plus démocratique dans le programme «Les chemins de la réussite», et dit que les décisions ne sont pas toujours prises en fonction du mérite. Elle avait elle-même organisé un programme de formation aux compétences en affaires à l'intention des jeunes femmes métisses et sa demande d'aide a été rejetée.

Satsun George, porte-parole des chefs héréditaires wet'suwet'en, déclare aux personnes présentes : «J'ai envie de me pincer pour voir si je ne rêve pas. Nous sommes vraiment venus ici pour discuter de solutions.» Selon lui, la cause fondamentale des problèmes économiques des autochtones est que ceux-ci ont été confinés dans des réserves. «Nous devons consacrer plus de temps à aider les enfants à se sentir bien dans leur peau, à leur donner plus de confiance en eux-mêmes, en leur offrant des possibilités d'éducation et d'emploi.»

Dans sa collectivité, les autochtones font les premiers pas. «Nous occupons les terres. Après cela, nous disons aux entreprises qu'elles sont sur nos terres et qu'elles vont participer à ce que nous faisons. Nous sommes des associés.» Les sociétés s'adaptent. Nous avons nos propres programmes de formation; nous n'avons rien à voir avec l'équité en matière d'emploi ni l'action positive. Nous savons ce que nous voulons.»

Reprenant la métaphore de M. Draper à propos de la soirée dansante à l'école, Satsun George conseille aux autochtones de dire ceci aux entreprises canadiennes : «Vous ne voulez pas danser? Nous vous traînerons de force sur la piste de danse!»

Ses gens prennent possession des terres; les sociétés respectent leur démarche; il faudra tout simplement que le gouvernement secoue sa léthargie et essaye de les rattraper. Il dit aux participants qu'ils devraient être des modèles de comportement, non seulement pour les jeunes, mais les uns pour les autres.

Réagissant aux commentaires de M. Green au sujet de la responsabilité, le commissaire Paul Chartrand lui demande des éclaircissements. Par exemple, les décideurs sont responsables devant les législateurs qui sont eux-mêmes responsables devant les électeurs. Les commissions actuelles sont responsables devant le ministre, mais pas devant les autochtones. Il demande à M. Green de mieux définir la question.

M. Green acquiesce à ce que dit M. Chartrand des commissions existantes. Les gouvernements peuvent demander des conseils, mais ils ne sont pas obligés de les suivre. Selon lui, s'il y avait des commissions autochtones, celles-ci devraient rendre compte de leurs décisions et de leurs activités de financement aux autochtones. Il juge lui-même que la commission chargée du programme «Les chemins de la réussite» devrait répondre de ses actes devant M^me^ Stanley-Venne, et non le ministre. M. Chartrand fait observer qu'il conviendrait également de préciser le mécanisme de reddition de comptes.

Jim Swiss, directeur de la section Environnement et Sécurité à l'Association pétrolière du Canada, rappelle les débuts du processus de consultation entre son industrie et les autochtones, et d'abord, avec la Canadian Indian Energy. «Oui, il y avait une certaine timidité.» Mais cette réunion a conduit à deux entretiens de chef à chef qui ont donné lieu à une véritable explosion d'activités – coentreprises, clarification des principes de fonctionnement de l'industrie, comités de travail mixtes, recommandations. Et surtout, la CAP était largement représentée à cette rencontre. «Nous sommes intervenus auprès d'Énergie, Mines et Ressources à propos de la délégation des pouvoirs aux premières nations», déclare-t-il à l'assistance. Il encourage tous les intéressés à vaincre leur timidité et à entrer dans la danse.

John Rivard demande à la Commission royale de recommander que les Métis soient traités de la même manière que les autres dans le cadre du programme «Les chemins de la réussite» et qu'ils bénéficient de la même aide financière à la formation.

À propos de l'équité en matière d'emploi, un autre délégué fait observer que les cadres du gouvernement fédéral abandonnent la partie dès qu'ils connaissent une mauvaise expérience avec un employé autochtone. «Ils ne demandent pas une deuxième danse.» Il recommande la création de réseaux de soutien aux autochtones travaillant au gouvernement fédéral, car ceux-ci sont souvent victimes de discrimination des deux côtés. «Ils sont traités de pommes pourries par les leurs, alors qu'ils sont de véritables pionniers.» Les syndicats de la fonction publique devraient également être appelés à participer.

«À Regina, poursuit-il, on a établi un répertoire de 4 000 autochtones pour essayer de leur trouver des emplois appropriés. Mais les exigences en matière de scolarité continuent à augmenter, même pour les conducteurs d'autobus; nous sommes toujours à la traîne.»

Johanne Robertson fait deux recommandations au sujet des établissements de formation autochtones : premièrement, établir des mécanismes précis dans les gouvernements fédéral et provinciaux, les organismes autochtones, les entreprises, et les établissements d'enseignement, afin d'offrir aux jeunes les choix dont ils ont besoin; et deuxièmement, encourager les gouvernements fédéral et provinciaux à aider ces établissements. Le financement est une responsabilité fédérale; l'éducation relève des provinces. Il est indispensable que les programmes de formation destinés aux autochtones respectent leur culture et leurs valeurs; idéalement, l'enseignement devrait être assuré par des instructeurs autochtones.

Troisième journée

Des institutions et des politiques pour un développement économique à long terme

Après l'ouverture de la séance par le président Ron Jamieson, l'ancien Noel Knockwood enflamme le foin d'odeur et adresse une prière dans les six directions, demandant au Créateur d'être avec les personnes présentes et remerciant le grand-père/grand-mère Créateur pour la générosité de la terre. L'animatrice Ruth Williams présente le conférencier invité, Joseph P. Kalt, professeur à la John F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard. M. Kalt y est codirecteur d'un projet d'étude sur le développement économique des Amérindiens.

M. Kalt décrit tout d'abord la méthodologie du projet Harvard. Celui-ci a été lancé lorsque des économistes ont constaté l'extrême pauvreté des peuples autochtones d'Amérique et ont posé la question cruciale : «Pourquoi?» Les facteurs cités pour expliquer l'absence de développement économique étaient les mêmes que ceux qui influent en général sur les économies en développement : absence de formation et de capital, isolement, planification excessive, insuffisante ou déficiente; désintéressement des gouvernements; esprit de faction; absence de compétences en gestion d'entreprise; faible taux d'épargne; racisme; ressources limitées, etc. Ces obstacles existent également dans de nombreuses autres sociétés.

Néanmoins, certaines tribus réussissent fort bien, «en se détachant du peloton», comme dit M. Kalt. Afin de déterminer quels étaient les facteurs de succès ou d'échec, il a envoyé des étudiants de maîtrise travailler directement avec les tribus et effectuer des recherches poussées – la seule étude en profondeur jamais faite sur le terrain dans ce domaine. M. Kalt présente les résultats sous la forme d'une série de mini-études de cas afin d'illustrer trois facteurs fondamentaux.

Premièrement, bien que les Indiens jouissent d'un degré de souveraineté assez élevé aux États-Unis, certains ont laissé le soin au Bureau of Indian Affairs (BIA) de prendre les décisions, alors que d'autres ont repris à leur compte le pouvoir que celui-ci détenait. Dans les collectivités qui ont réussi, le BIA continue parfois à jouer un rôle consultatif, mais il n'exerce aucune influence effective sur les décisions.

Les Apaches White Mountain ont une station de ski, des scieries, une grande ferme collective et une usine aérospatiale dans leur réserve; le taux de chômage y est inférieur à celui des collectivités blanches avoisinantes. Autrefois, la collectivité indienne se tournait vers le surintendant du BIA lorsque venait le moment de voter; puis, un beau jour, un membre du conseil a pris l'initiative d'interdire à ce bureaucrate d'assister aux réunions car le BIA faisait toujours obstacle au développement économique de la tribu. La leçon à tirer est qu'il est crucial d'avoir ses propres leviers de commande en matière économique. Selon M. Kalt, le BIA prend de l'importance lorsque les Indiens sont en difficulté, et il en perd lorsqu'ils prospèrent; cela ne peut pas ne pas influer sur ses décisions.

Deuxièmement, la souveraineté ne suffit pas; elle peut être minée par de mauvaises institutions tribales. Les Crows du Montana ont d'immenses ressources et affirment vigoureusement leur souveraineté, mais la tribu est aux prises avec de graves difficultés socio-économiques. Le problème semble être dû à son régime de gouvernement. Celui-ci est assuré par un conseil général où tous les membres en âge de voter ont une voix égale. Le quorum est de 100 personnes. Ce qui se passe dans la pratique, c'est qu'aux réunions du conseil, les diverses factions argumentent et discutent littéralement pendant plusieurs jours d'affilée, jusqu'à l'épuisement. En fait, «c'est la dernière personne à rester éveillée qui gagne». Il en résulte une instabilité politique et un esprit factieux qui effarouchent les investisseurs de la collectivité comme ceux de l'extérieur.

Un des problèmes tient au fait que les constitutions rédigées par le gouvernement fédéral dans les années 30 ne délimitent pas vraiment le champ d'action des gouvernements indiens et n'établissent pas une nette séparation des pouvoirs. On trouve trois types de gouvernements différents chez les Indiens des États-Unis :

- les conseils généraux (comme chez les Crows);
- les conseils parlementaires, dans lesquels les représentants élus choisissent un président qui remplit les fonctions d'administrateur;
- les conseils dont le chef est directement élu par le peuple.

D'une façon générale, l'étude Harvard a permis de constater que, sur le plan de la prospérité économique, les tribus dotées du troisième type de gouvernement se tirent mieux d'affaire que celles qui ont un système parlementaire, alors que le conseil général s'avère la formule la moins efficace. La force et l'indépendance du régime de justice tribale sont aussi directement liées au développement économique.

En revanche, le type de gouvernement importe peu tant que ce gouvernement est bon. Une tribu pueblo fonctionne comme une théocratie; le théocrate nomme tous les fonctionnaires. Cette collectivité est en plein essor. La tribu des Flatheads,

également prospère, a une approche de l'autonomie gouvernementale qui privilégie l'indépendance des structures. Les deux formules donnent de bons résultats.

Les ressources ont naturellement de l'importance, mais ce qui en a encore beaucoup plus, c'est un régime social et gouvernemental stable et bien défini. M. Kalt donne l'exemple de l'Amérique du Sud, avec ses énormes richesses naturelles et son instabilité politique, et celui de l'Asie aux ressources surexploitées, mais dont l'économie est en plein essor. Il qualifie de comportement marcosien (du nom de Ferdinand Marcos) l'attitude des dirigeants qui utilisent le pouvoir pour s'approprier la richesse au lieu de stimuler le développement économique. Encore aujourd'hui, les relents de ce comportement marcosien paralysent le développement en Amérique latine.

Un autre problème surgit lorsqu'il n'y a pas de cloisonnement entre les décisions politiques et les décisions économiques. Dans la pratique, les tribus qui ont un conseil de développement économique indépendant jouissent d'une prospérité économique cinq fois supérieure à celles où les décisions d'ordre économique sont prises par le conseil tribal. La planification stratégique doit être assurée par la collectivité, mais il est préférable de maintenir la séparation entre les affaires et la politique.

La grande leçon à tirer de cela est que le type de gouvernement a moins d'importance que les limites imposées à ses pouvoirs et que son aptitude à régler les différends, à s'occuper de l'administration courante et à séparer les affaires de la politique. Ces conditions doivent être réunies pour que les entrepreneurs se sentent suffisamment en confiance pour investir leur argent – ou s'investir eux-mêmes – dans la collectivité.

Troisièmement, les institutions tribales doivent être adaptées à la culture sous-jacente, sans quoi elles échoueront parce qu'elles seront sans légitimité aux yeux de la collectivité. C'est ce que M. Kalt appelle l'«harmonisation culturelle». Dans le cas des Pueblos, par exemple, les normes culturelles interdisent au théocrate d'abuser de ses pouvoirs.

Le manque d'harmonisation culturelle peut, cependant, présenter de sérieux inconvénients. Les Apaches White Mountain et les Sioux Pine Ridge ont des constitutions identiques, mais les premiers sont prospères alors que les seconds constituent la collectivité la plus pauvre des États-Unis. Le chef unique et fort correspond bien à la tradition des Apaches. Pour les Sioux, par contre, l'autorité traditionnelle est celle d'un cercle d'anciens, les «gros-ventres», qui nomment deux ou trois chefs. Les Apaches ont un leadership stable; les Sioux n'ont réélu qu'un chef en 60 ans. La seule collectivité sioux qui soit économiquement viable est celle qui a un conseil élu selon le régime parlementaire. En Afrique, les structures coloniales ne se sont implantées que dans les pays où elles concordaient avec la culture sous-jacente. Autrement, ce fut le chaos. On doit en conclure que les gouvernements tribaux doivent être conçus par la collectivité et être inspirés des structures traditionnelles de celle-ci et non pas imposés de l'extérieur.

Survol des documents de réflexion

Richard-Marc Lacasse présente un résumé de son propre mémoire et des documents de Del Anaquod et Donald Ross. Dans «La création d'institutions financières autochtones», M. Ross déclare que celles-ci doivent être contrôlées, dirigées et gérées par des autochtones et qu'elles devraient conserver et recycler la richesse de la collectivité. Les économies autochtones doivent être capables de créer un nombre important d'emplois à long terme et être également autonomes à long terme. Enfin, ces économies doivent produire des recettes fiscales excédentaires pour financer les services et les programmes économiques à caractère social. Les problèmes auxquels sont confrontées les collectivités autochtones qui essaient de développer de telles économies ont surtout trait à l'information. Elles n'ont pas une compréhension suffisante des établissements et des programmes dont elles ont besoin pour obtenir une aide financière et il faudrait qu'elles apprennent à rentabiliser l'utilisation de l'argent. Finalement, les programmes gouvernementaux sont mal vus par les établissements de crédit. M. Ross recommande :

- l'accès aux ressources de la terre;
- le respect des économies traditionnelles autochtones et le maintien de celles-ci;
- la création d'instituts de développement économique autochtones pour gérer les programmes d'investissement;
- des missions commerciales autochtones indépendantes qui négocieraient avec les gouvernements étrangers;
- le soutien aux entreprises qui répondent aux besoins communautaires.

Le mémoire de Del Anaquod, «Éducation, formation, emploi et développement économique», résumé par M. Lacasse, adopte une démarche nettement holistique «On ne peut disjoindre éducation, formation, emploi et développement économique. Ce sont des éléments interdépendants. Ce serait par ailleurs irresponsable que de dissocier ces derniers des questions de gouvernement, de société, de santé et de culture.» Les recommandations de M. Anaquod sont les suivantes :

- établir des sociétés autochtones de recherche et de développement pour faire des recherches sur les marchés, les sources d'aide financière, les ressources humaines et les débouchés à long terme;
- confier aux autochtones la direction des établissements d'enseignement et de formation technique et entreprendre une transformation radicale du système d'éducation;
- séparer le Programme d'aide aux étudiants indiens de l'aide aux étudiants;
- revoir les programmes de la CEIC à l'intention des autochtones;
- lier le régime d'assurance-chômage au recyclage;
- renforcer le soutien aux programmes locaux d'éducation et de formation;
- promouvoir l'entrepreneuriat et créer des emplois dans le secteur privé plutôt que public;
- établir une grande stratégie de promotion des sciences dans les écoles autochtones.

Dans son propre document, «Vers une gestion stratégique d'économies autochtones indépendantes», M. Lacasse déclare que les modèles de développement économique classiques n'ont pas permis de résoudre la crise dans la collectivité autochtone. Cette planification a été effectuée par des «experts» et des bureaucrates de l'extérieur. Les problèmes actuels tiennent au système; ils sont étroitement liés et il est impossible de les classer dans des catégories distinctes. Le succès économique des autochtones exigera une transformation réelle dans de nombreux domaines, y compris la spiritualité, la langue, la culture, et exigera un retour à la tradition de fierté et de cohésion.

Selon les recommandations de M. Lacasse, la planification stratégique devrait être assurée par les collectivités elles-mêmes, et non par des experts-conseils, car le processus lui paraît aussi important que le produit. Cette planification devrait être collective et tirer parti de l'intelligence et de la créativité communautaires. Enfin, «il faut que nous nous constituions un arsenal pratique, accessible à toutes les collectivités autochtones».

Le document d'André LeDressay, «Une brève tax(inomie) de la fiscalité et du développement économique des premières nations», examine certaines des conséquences des régimes fiscaux actuels et potentiels des premières nations. En ce moment, 400 familles shuswap paient près d'un million de dollars en taxes de vente et en impôt sur le revenu, malgré les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Les récentes décisions de la Cour suprême (affaire *Mitchell*) et du gouvernement ne peuvent que contribuer à accroître la charge fiscale des autochtones, car ces décisions limitent les exemptions. Le problème fondamental tient au fait que l'argent qui circule dans les réserves aboutit dans l'économie extérieure, où des taxes sont imposées.

Si l'on donne compétence aux premières nations dans le domaine fiscal, les exonérations en vertu de la *Loi sur les Indiens* n'auront plus leur raison d'être, mais un certain nombre de questions se posent. M. LeDressay évoque plusieurs problèmes possibles, notamment les suivants.

- Les sociétés exploitantes de ressources devraient-elles payer des taxes aux premières nations pour le processus de raffinement à valeur ajoutée, ainsi que des redevances?
- Une personne non autochtone travaillant dans une réserve paierait-elle des impôts à la première nation ou aux gouvernements canadiens? Et qu'en est-il alors du principe selon lequel il n'y a «pas de taxation sans représentation»?
- Si les taxes des premières nations sont inférieures à celles des territoires avoisinants, cela favorisera-t-il la création de paradis fiscaux?

Les questions de compétence juridique, avec toutes leurs ramifications, créeront beaucoup d'incertitude.

Initiatives individuelles et communautaires

La Caisse populaire de Kahnawake

Michael Rice, directeur de la Caisse populaire de Kahnawake, déclare que le public accorde plus d'attention aux problèmes des collectivités autochtones qu'à leurs réussites – dont la Caisse populaire est un exemple. Cette coopérative de crédit créée en 1987 dans la réserve dessert 6 000 personnes et 200 entreprises. Le crédit a été un réel problème dans le passé, car les dispositions de l'article 98 de la *Loi sur les Indiens* interdisent aux autochtones d'utiliser leurs biens comme garanties de prêts bancaires.

Les responsables du programme de développement économique de Kahnawake ont décidé que la collectivité avait besoin d'avoir sa propre institution financière, et qu'il lui fallait également trouver un moyen de contourner l'article 98. Le modèle de la Caisse populaire était idéal pour trois raisons : il exige un capital de démarrage moins important; la caisse appartient aux membres et est gérée par eux, ce qui est conforme aux traditions de la collectivité mohawk, et la répartition des profits entre les membres, à la fin de l'année, permet de réduire son fardeau fiscal.

La Caisse a ouvert ses portes le 8 octobre 1987, et sa croissance a été extrêmement rapide. Elle est maintenant la plus importante des six coopératives de crédit autochtones affiliées au Mouvement des caisses populaires Desjardins. Son conseil d'administration est entièrement composé de Mohawks, et, déclare M. Rice, les clients sont traités comme des frères et des soeurs. La Caisse a maintenant 5 600 membres, 22 employés à temps plein ou partiel, et elle a eu un excédent de 350 000 $ à la fin du dernier exercice.

La démarche originale de la Caisse à l'égard du crédit permet de passer outre aux restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens*. Le système de garantie de prêts par des fiduciaires (SGPF) fonctionne comme suit : une personne qui veut faire un emprunt et qui a un bien foncier qu'elle peut utiliser comme garantie peut transférer ce bien en fiducie à trois fiduciaires, tous des Mohawks à l'honorabilité reconnue dans la collectivité et sans lien avec la Caisse ou les autorités de la bande. Ces trois personnes signent un contrat de fiducie avec la Caisse; une fois ce contrat signé, la Caisse évalue la proposition et décide d'accorder, ou non, le prêt.

Les prêts garantis par le gouvernement ont, dans le passé, encouragé une attitude irresponsable de la part des emprunteurs et des établissements de crédit et ont, en fait, favorisé l'état de dépendance. Mais en vertu du SGPF, ce sont d'autres membres de la collectivité qui se portent garants. L'autre avantage est que, s'il devient nécessaire de saisir le bien foncier parce que son propriétaire a manqué à ses engagements, il n'est pas possible de le vendre à d'autres qu'à des Mohawks. Jusqu'à présent, on a consenti 143 prêts représentant un total de 5,7 millions de dollars – et un seul emprunteur défaillant a perdu son bien. «Le système fonctionne», dit M. Rice.

Le SGPF présente cependant quelques problèmes, et M. Rice décrit quatre d'entre eux :

- La légalité de l'accord de fiducie, qui est quelque peu incertaine et qui pourrait être contestée devant un tribunal.
- La nécessité d'avoir des fiduciaires justes et objectifs. Un fiduciaire faible ou partial nuirait à la crédibilité du système.
- La difficulté de déterminer la valeur des biens fonciers dans les réserves.

M. Rice conclut en soumettant à la Commission royale une série de recommandations en faveur de la prise de contrôle des établissements de crédit par les autochtones.

Table ronde V : Mettre en place des institutions et des politiques pour le développement économique durable

Ruth Williams, l'animatrice du débat, déclare que nous sommes ici pour rechercher des solutions, mettre en commun nos connaissances et présenter des recommandations.

Gerald Morin, président du Ralliement national des Métis, fait tout d'abord l'historique des problèmes existant entre les peuples autochtones et le gouvernement. Ces rapports, marqués au coin du colonialisme et du paternalisme, ont créé un véritable cycle de dépendance. M. Morin recommande que les droits des Métis soient inscrits dans la Constitution du Canada. À court terme, il conviendrait que le gouvernement légifère afin de créer, entre lui et les autochtones, une association respectueuse de ces derniers; il faudrait aussi qu'il reconnaisse le droit inhérent et préexistant des autochtones à l'autonomie gouvernementale.

Il faudra créer une infrastructure de développement économique à l'échelon national, poursuit M. Morin. Il faut créer des autorités locales et régionales chargées de faciliter la participation effective des autochtones au monde des affaires. Les problèmes auxquels sont confrontés les Métis sont aggravés par le fait qu'ils n'ont pas d'assise territoriale ni de capital ressources et parce qu'ils ne peuvent pas bénéficier des nombreux programmes et services gouvernementaux. M. Morin ajoute qu'une nette séparation de la politique et du développement économique n'est pas totalement réalisable, mais qu'il importe de laisser aux conseils de gestion individuels le soin de prendre les décisions courantes.

Selon lui, il est très important d'adopter une approche holistique à l'égard du développement économique. On ne peut pas se permettre d'oublier les économies traditionnelles. «Il faut que le gouvernement modifie sa politique et son attitude afin de nous permettre d'assumer notre propre destinée.» Il faudra passer d'une attitude colonialiste à une attitude fondée sur le respect des autochtones. Cela fait, tout ira tout seul.

Bill Montour, conseiller spécial de l'Assemblée des premières nations, insiste sur le fait que les stratégies politiques n'ont pas leur place dans l'entreprise privée. Pour doter les collectivités autochtones d'une assise économique, des changements s'imposent à quatre niveaux. Au niveau communautaire, il appartient aux chefs

d'établir des buts et des objectifs de développement; cette orientation ne peut pas venir de l'extérieur. Il faut cependant des stratégies politiques pour ouvrir la voie au développement économique dans certaines collectivités. Les entrepreneurs devront comprendre qu'on ne peut pas leur offrir le succès sur un plateau et qu'ils doivent le mériter. Au niveau régional, il faudra élaborer des stratégies grâce à une coopération entre les gouvernements municipaux, régionaux et provinciaux, pour ouvrir la voie au développement économique.

Il faudra permettre aux entrepreneurs d'avoir accès à des fonds de dotation, ajoute M. Montour. D'autre part, il conviendrait de créer des organismes de soutien aux entreprises pour déterminer les besoins de chaque région et leur imposer des normes professionnelles. Au niveau national, il faudrait créer un organisme chargé d'exercer des pressions sur le gouvernement en faveur du changement et d'une politique législative. Des organismes nationaux devraient être créés à l'image des guildes et des corporations professionnelles, afin d'assurer la liaison avec les milieux d'affaires. Au niveau international, le gouvernement et les entreprises devraient faire front commun afin d'améliorer leur accès à l'économie mondiale.

«On ne peut pas dissocier développement humain et développement économique»

Sheila Cloutier, de la société Makivik, évoque la nécessité d'une restructuration et d'une réorientation complètes du système d'éducation des autochtones afin de permettre aux collectivités autochtones de cesser d'être des États-providence pour se doter d'une véritable assise économique. À son avis, «on ne peut pas séparer développement humain et développement économique». Les collectivités autochtones ont hérité d'institutions qu'elles n'ont pas créées et les règles de ces institutions ne sont pas les leurs. Il faut élaborer un programme de responsabilisation; il faut que l'on apprenne aux autochtones à réagir comme il se doit aux problèmes et aux options qui se présenteront à eux lorsqu'ils deviendront un peuple indépendant.

M^me^ Cloutier déclare qu'à elle seule, la connaissance ne garantit pas l'habilitation, mais nous avons besoin de compétences et de sagesse pour contrôler nos pouvoirs personnels. Pour développer chez eux ce sentiment d'être habilité et pour accéder à l'autonomie gouvernementale, les peuples autochtones ont besoin de chefs faisant preuve de dévouement, de caractère, de talent et d'imagination politique, d'intelligence et de capacités analytiques, et aussi de compétences en matière de gestion et d'organisation. Il faut que s'établissent des liens positifs avec la terre et l'esprit traditionnel. La préservation de la langue et son développement sont également une des clés du succès.

Hazel Strouts, du gouvernement de l'Ontario, déclare que sa province concentre ses efforts sur un partenariat qui permettra aux collectivités autochtones d'avoir accès à des fonds pour leur développement économique. Le problème est qu'on ne sait trop de qui relèveront ces programmes de développement économique, aucune décision statutaire n'ayant été prise à ce sujet. Un autre problème est celui de rejoindre les autochtones de plus en plus nombreux qui vivent dans les grandes agglomérations.

Ken Thomas, de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, dit qu'il faut faire attention à ce que les collectivités autochtones feront lorsqu'elles parviendront à l'autonomie gouvernementale. Les chefs autochtones devraient s'inspirer d'autres nations et modèles pour trouver des moyens de créer des économies et des garanties nouvelles de stabilité. Ces chefs devront également redécouvrir leurs valeurs traditionnelles en faisant un effort de projection pour définir clairement l'avenir de tous les peuples autochtones. L'élaboration de stratégies de relance économique des collectivités autochtones exigera également un travail systématique et coordonné.

Jean Rivard, du Ralliement national des Métis, rappelle aux participants que les lois ne doivent pas négliger les économies traditionnelles des peuples autochtones, sinon, elles pourraient avoir des conséquences graves pour les collectivités. Il ajoute que l'on ne saurait nier qu'il y a imbrication entre le gouvernement et la grande entreprise – il suffit de considérer les rapports entre l'industrie forestière et le gouvernement, par exemple. Il conclut que des institutions chargées de gérer l'autonomie gouvernementale devront être mises en place pour étudier l'effet du changement du capital ressources des autochtones sur les intéressés eux-mêmes.

Selon Henri Rothschild, sous-ministre adjoint, ISTC, le développement économique doit être considéré dans un contexte holistique. Il estime que, dans bien des cas, les collectivités autochtones jouissent d'un avantage sur les collectivités non autochtones lorsqu'il s'agit de réaménager leur assise économique en faveur de la science et de la technologie, car ce sont des sociétés qui organisent le perfectionnement des compétences chez leurs jeunes, qui ont des gens capables d'accéder au niveau technologique et qui ont une culture dans laquelle la création d'objets est une activité appréciée. Ce sont là autant de facteurs qui mènent au succès dans cette nouvelle société fondée sur les sciences et la technologie. M. Rothschild donne l'exemple de nations telles que le Japon, la Thaïlande, l'Allemagne, la Corée et la Finlande. Selon lui, ces pays sont bien connus pour leur sens de la tradition et de la culture; ils ont une profonde affinité avec la terre, et ils sont prêts à investir dans la jeunesse. Les collectivités autochtones sont capables d'atteindre les mêmes objectifs.

Retrouver l'esprit d'entreprise des trappeurs autochtones

George Bacon, président du Régime des bénéfices autochtones, déclare que la politique et l'économie sont en interaction constante et qu'elles se complètent l'une l'autre. Il recommande l'adoption d'une politique de développement économique à long terme fondée sur les entrepreneurs et les entreprises. M. Bacon n'ignore pas que les affaires et la spiritualité ne vont pas toujours de pair mais il rappelle qu'il existe des traditions. Selon lui, il faut retrouver l'esprit d'entreprise des trappeurs autochtones.

Il est en outre nécessaire que des institutions soient créées pour soutenir les entrepreneurs. Celles-ci doivent coordonner leurs actions pour assurer le respect de certains principes fondamentaux. Elles doivent également être décentralisées afin d'être plus accessibles. Le modèle du programme coopératif est très utile. Ces institutions doivent rester entre les mains des autochtones et ne pas devenir des

succursales d'institutions plus importantes. Des institutions financières doivent être créées, comme des compagnies de fiducie et des coopératives d'épargne, pour faire en sorte que l'argent reste dans les collectivités autochtones. «Nous serons alors à même de relever le défi. Nous devons parvenir à une certaine indépendance».

Selon Sharon McIvor, de l'Association des femmes autochtones du Canada, le principal obstacle à surmonter en matière de développement économique est le système d'éducation. Le système actuel ne donne pas aux élèves le sentiment qu'il est possible de réussir et cela doit changer. Une étude doit être consacrée au rôle des femmes autochtones dans les affaires et aux obstacles qu'elles doivent franchir. Elles ont besoin de davantage de formation, et un nombre plus important d'entre elles doit être affecté à des postes de direction. M^me^ McIvor recommande la création d'un programme comme «Les Chemins de la réussite» ou la CEIC pour mettre le développement économique à la portée de tous les membres des collectivités autochtones.

Jean Rivard revient sur la nécessité de mettre en place des institutions économiques dans les collectivités. Il est d'avis que celles qui existent actuellement ne vont pas assez loin et sont vouées à l'échec. Les services bancaires devraient fournir des prêts directs et un financement par actions. Les services commerciaux pourraient aider à la préparation des plans d'entreprise et des études de faisabilité, participer au suivi, offrir des conseils, fournir des services de soutien et se rendre utiles lors de la mise en oeuvre d'un projet. Le développement sectoriel devrait être axé sur la création d'un inventaire des ressources et l'encouragement de la collectivité à former des réseaux et à s'appuyer sur les pairs. Les Métis devraient gérer les projets et les services qui leur sont destinés. Une assise économique doit être créée au sein des collectivités.

Bob Dickson, sous-ministre par intérim, ISTC, dit que l'on a assisté à une explosion de l'esprit d'entreprise chez les autochtones et que leurs efforts ont été couronnés de succès. Une étude portant sur 300 entreprises autochtones a montré que leur taux de réussite est supérieur à celui des entreprises non autochtones. Les entreprises autochtones emploient d'autres autochtones. Ceux-ci représentent environ 70 % de leur personnel. Il conclut en déclarant que les autochtones peuvent assurer le succès de leurs entreprises.

Bill Montour souhaite que l'on parle de la question du jeu. Il ne pense pas que les entreprises axées sur le jeu constituent une base suffisamment solide pour le développement économique. Le marché est presque totalement saturé à l'heure actuelle. Le jeu, cependant, peut injecter rapidement des capitaux dans une collectivité, à condition que des mécanismes de contrôle bien adaptés soient en place.

Del Anaquod, président de Anaquod Traders International, n'est pas totalement convaincu que nous nous dirigeons vers une économie axée sur l'infoculturel. Tout au long de l'histoire du Canada, l'économie de ce pays a été axée sur la terre et les ressources et cela continuera. Ce dont on a besoin, c'est d'une réforme foncière. Même si notre société entre dans une ère infoculturelle, nous continuerons de dépendre des ressources naturelles.

Sheila Cloutier rappelle que nous devons prendre garde de ne pas oublier, lorsque nous créons nos institutions en vue de notre autonomie gouvernementale, que l'indépendance n'est que le début et non la fin. Des aspects de la délégation des pouvoirs doivent être intégrés à ces institutions pour permettre de parvenir à l'indépendance.

La parole est ensuite donnée à l'assistance et Robin Wortman dit que les affaires doivent être développées au niveau communautaire. Il évoque le problème qui se pose lorsque les étudiants sont transférés de leur propre collectivité aux grands centres urbains pour leur éducation. Les compétences doivent être fournies au sein même de la collectivité afin que les gens puissent obtenir immédiatement un emploi. Selon lui, un crédit d'impôt de cinq ans pour l'éducation et la formation est également nécessaire afin de soutenir les programmes de formation et d'éducation offerts dans les collectivités.

D'après Tony Belcourt, la Commission royale devrait recommander que les gens d'affaires autochtones apportent leur soutien aux organisations politiques. Ces dernières devraient leur demander leur aide. Des stratégies de commercialisation uniques en leur genre devraient être élaborées pour les produits autochtones afin de tirer parti du créneau extrêmement spécialisé qu'ils occupent sur le marché. La Commission royale devrait encourager les efforts pour accroître les biens propres dans les réserves par le biais des impôts afin que ces collectivités puissent avoir accès à des capitaux. Il rappelle que le taux de réussite pour les entreprises autochtones est très élevé. On devrait encourager les établissements d'enseignement à faire connaître la vérité sur les autochtones et leur esprit d'entreprise; tout le monde y gagnerait, les autochtones autant que les non-autochtones.

Anne Noonan signale que l'on a besoin d'interlocuteurs. La Commission royale devrait promouvoir l'extension des obligations municipales aux collectivités urbaines pour leur permettre de mettre sur pied leur infrastructure. Les municipalités devraient «mettre leur argent sur la table» afin d'aider à construire les établissements d'enseignement.

«Notre peuple ne sera jamais libre et indépendant tant qu'il n'aura pas une assise économique»

Le président de la table ronde, Ron Jamieson, dit aux participants que les économies autochtones ont été décimées au fil des ans et qu'elles ne peuvent plus faire vivre les collectivités. Cela a sapé l'estime de soi, l'indépendance et l'esprit d'initiative chez les autochtones et a causé un effondrement de la structure sociale dans les collectivités autochtones. Le gouvernement et les collectivités autochtones ont ajouté au problème en concentrant leurs ressources et leurs efforts sur les programmes sociaux, ce qui a conduit à une dépendance accrue. «Notre peuple ne sera jamais libre et indépendant tant que nous n'aurons pas une assise économique», nous confie-t-il.

M. Jamieson remet en question la notion que les autochtones n'ont pas les compétences nécessaires pour réussir en affaires. Selon lui, quatre éléments sont nécessaires à la réussite d'une entreprise. Il est très important de savoir prendre des risques. La

réussite potentielle est proportionnelle au risque. La discipline, la minutie et la résistance au stress sont également cruciales pour réussir en affaires. La discipline doit être accompagnée d'une perspective d'avenir claire. «Vous devez savoir ce que vous souhaitez accomplir et avoir suffisamment confiance en vous pour ne pas douter de votre capacité d'atteindre ces objectifs.» Les clients ont des besoins qu'il faut satisfaire et ils deviendront des clients réguliers s'ils reçoivent un service personnel. La force d'un entrepreneur autochtone est sa capacité de reconnaître les besoins de sa propre collectivité. M. Jamieson insiste également sur le fait que toutes les collectivités peuvent avoir une économie viable mais elles doivent pour cela créer un milieu propice à l'esprit d'entreprise. Le gouvernement peut également encourager cet esprit.

M. Jamieson dit que, comme prélude à l'autonomie gouvernementale, le gouvernement fédéral a commencé à transférer des programmes aux collectivités autochtones. Le premier transfert a été celui du programme de bien-être social et beaucoup d'autres ont suivi, le dernier étant le transfert de certains leviers économiques. C'est par là que l'on aurait dû commencer – pour que les collectivités autochtones puissent assurer un meilleur niveau de vie à leurs membres, elles ont besoin d'une assise économique solide comme point de départ. «Le développement économique est libérateur.»

M. Jamieson rappelle que, trop souvent, les collectivités ont tendance à privilégier les grands projets dirigés par leurs élus et à décourager ainsi les petites entreprises. «Il faut remédier à cette situation, insiste-t-il : les entrepreneurs devraient s'occuper des affaires et les politiciens fournir le leadership. En outre, dit-il, l'immunité fiscale est un droit qui, utilisé judicieusement, pourrait contribuer à l'amélioration des économies autochtones.

Compte rendu du rapporteur

La Commission royale a demandé à Peter Douglas Elias, professeur agrégé à la Faculté de gestion de l'Université de Lethbridge, de résumer les exposés et les discussions de la table ronde et de formuler des recommandations générales. C'était un «défi de taille» que de synthétiser les propos des 80 et quelques personnes qui ont pris la parole, dit M. Elias. Ses recommandations sont les suivantes :

- Éliminer les disparités qui existent entre les divers segments de la population autochtone – Indiens, Métis, Inuit, Indiens inscrits ou non inscrits et entre les hommes et les femmes.
- Créer une méthode pour régler les revendications territoriales.
- Créer et mettre en place des régimes de gestion de l'environnement pour préserver la terre et les ressources pour les usages et les coutumes traditionnels.
- Redéfinir les us et coutumes et leur trouver de nouveaux débouchés.
- Sortir le gouvernement de son rôle traditionnel qui est d'être l'ennemi des intérêts autochtones.
- Harmoniser les rôles des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de développement.

- Offrir des possibilités éducationnelles considérablement accrues par le biais des établissements en place, de partenariats et de coentreprises.
- Clarifier et stabiliser le contexte fiscal, en particulier l'imposition, la fonction financière et la compétence en ce qui concerne l'utilisation des terres et des ressources.
- Modifier et préciser les attributions des pouvoirs politiques locaux.
- Faciliter et accroître l'accès au capital.
- Encourager des rapports mutuellement enrichissants entre les organismes, les collectivités et les entreprises autochtones et leurs homologues non autochtones.
- Constitutionnaliser l'autonomie gouvernementale.
- Améliorer considérablement les mécanismes de diffusion de l'information. Créer un centre d'information et de recherche autochtone pour coordonner l'information sur tout un éventail de programmes.
- Éliminer les obstacles au rapprochement des peuples autochtones (au Canada) et aux initiatives économiques des autochtones du monde entier.
- Prévoir des fonds pour les initiatives de développement qui s'appuient sur la tradition.
- Créer un mécanisme neutre pour le règlement des différends et un mécanisme mixte de résolution des problèmes.
- Reconnaître l'aptitude des populations urbaines à s'autogouverner, à posséder des terres et à prélever des impôts.
- Les gouvernements doivent apporter un soutien très visible aux objectifs culturels des peuples autochtones.
- Éliminer la discrimination sexuelle au sein et à l'extérieur des collectivités autochtones.
- Redéfinir certaines activités, telles que la chasse, la pêche et le piégeage, la garde d'enfants, les microentreprises et l'artisanat, comme des activités économiques et non sociales.
- Revoir le programme scolaire pour enseigner aux jeunes autochtones ce qu'il y a de positif dans leur histoire et de prometteur en eux. Revoir le programme des écoles canadiennes pour faire mieux comprendre la culture autochtone.
- Donner aux collectivités les moyens, théoriques et pratiques, de faire naître un climat politique et social qui favorise l'amélioration des rapports entre les sexes, l'assainissement de la politique et l'appréciation de la réussite et de la sagesse.
- Restructurer l'ensemble des services aux peuples autochtones.

Mot de la fin

Ron Jamieson remercie M. Elias pour ses remarques et ses recommandations.

Le coprésident Georges Erasmus remercie tous ceux qui ont participé à la table ronde, la qualifiant de réussite. Il rappelle aux participants que la Commission royale organisera d'autres réunions d'un bout à l'autre du pays. Il ajoute qu'à l'avenir, il sera important d'entendre davantage de non-autochtones car il est nécessaire de savoir comment ils réagissent aux recommandations de la Commission.

Le coprésident René Dussault signale que, lorsqu'ils ont planifié cette table ronde, les commissaires souhaitaient vraiment qu'elle constitue un événement marquant. «Nous avons réussi», dit-il, précisant qu'il a été frappé par l'attitude constructive et pratique des participants. Ceux qui ont pris la parole étaient non seulement conscients des problèmes qui existent dans les collectivités autochtones mais aussi de la puissance et de la force que recèle le territoire autochtone. De nombreux participants ont associé développement économique et éducation et ont insisté sur la nécessité d'élaborer des stratégies industrielles d'ensemble.

M. Dussault passe rapidement en revue les projets de la Commission royale et explique que lorsque l'on passera à la phase suivante, il y aura davantage d'occasions de mettre à l'essai certaines idées et de réfléchir plus en détail à certaines questions essentielles. Il remercie les participants pour leur contribution. Les commissaires espèrent que leurs idées seront présentées à l'ensemble de la population pour faire l'objet d'un débat plus poussé. Il dit en conclusion qu'il est important pour les commissaires de se sentir secondés : «Il y a beaucoup de gens qui travaillent avec nous à trouver des solutions aux problèmes des autochtones, qui travaillent pour que nous vivions dans une société plus juste pour tous.»

L'ancien Noel Knockwood prononce la prière de clôture et ainsi s'achève la table ronde.

ANNEXES

Programme

Introduction

L'objet de la Table ronde sur le développement économique et les ressources est de trouver de véritables solutions au problème de dépendance des autochtones et de leurs collectivités. Pour ces dernières, l'autosuffisance et la prospérité sont des objectifs qui paraissent bien difficiles à atteindre. La table ronde permettra d'examiner des solutions susceptibles d'en hâter l'atteinte.

Aucune collectivité d'aujourd'hui ne se suffit entièrement à elle-même. Par ailleurs, l'autosuffisance commence par la capacité de satisfaire ses besoins fondamentaux comme se nourrir, se vêtir, se loger, se chauffer et assurer sa sécurité et son confort. Et cela n'est possible que si une communauté est maître de ses ressources individuelles et collectives. Au cours de la première et de la deuxième série d'audiences, on nous a parlé de briser le cycle de la pauvreté; de mettre fin à la dépendance envers les régimes de sécurité sociale, d'assurance-chômage et autres aides gouvernementales; de trouver des emplois utiles et de conserver les nombreux moyens traditionnels d'assurer l'autosuffisance; enfin, de financer le développement social et l'autonomie gouvernementale.

Ces dernières années, nombre de groupes de travail et de commissions ont fait rapport sur le développement économique et l'emploi chez les peuples autochtones du Canada. Ils ont formulé des recommandations précises, dont certaines ont été mises en oeuvre, mais la situation socio-économique des autochtones ne s'est pas sensiblement améliorée comparativement à l'ensemble du pays. Il n'y a sûrement pas de solution instantanée, mais il est évident que les solutions à la pièce et à court terme ne règlent rien. Il faut apporter des changements en profondeur et chercher de nouvelles orientations pour construire les économies qui assureront demain l'autosuffisance.

- Quelles sont les solutions possibles? La table ronde examinera cinq aspects de la question.
- Pour beaucoup de collectivités autochtones, la solution serait de mieux tirer parti de leur territoire et de leurs ressources. D'autres insistent pour acquérir un territoire et des ressources plus vastes et d'en disposer librement. La table ronde permettra d'examiner les perspectives et les problèmes présentés par cette solution. Ce sera une occasion de prendre connaissance de l'expérience des collectivités qui ont adopté des solutions novatrices en matière de développement du territoire et des ressources.
- Les collectivités autochtones veulent aussi conserver et renforcer leurs économies traditionnelles. Cet objectif a de l'importance pour la société canadienne dans son ensemble, car la façon unique qu'ont les autochtones d'envisager la gestion des terres et des ressources est riche en enseignements pour tous ceux qui désirent préserver les modes de vie traditionnels.
- On pense souvent que les collectivités autochtones vivent principalement de l'exploitation de leurs terres et de leurs ressources, mais en fait elles vivent surtout du secteur des services, comme c'est d'ailleurs le cas pour l'essentiel de la population canadienne. Comment augmenter les chances d'emploi dans ce secteur et quelle place de nouveaux services, par exemple le jeu, peuvent-ils y trouver ?
- La poussée démographique et les faibles possibilités d'emploi au sein des collectivités autochtones inciteront de nombreux autochtones à s'intéresser à d'autres secteurs de l'économie. Quels obstacles rencontreront-ils et quels moyens novateurs leur permettront-ils de percer? Que peuvent faire les administrations municipales pour accueillir le flot d'autochtones venant du Nord et des régions rurales? Dans quelle mesure la main-d'oeuvre autochtone a-t-elle les compétences voulues pour trouver de l'emploi dans un marché de plus en plus axé sur les métiers de l'information et les techniques?
- Il faut mettre en place des institutions et adopter des politiques économiques qui favoriseront un développement durable de l'emploi et de l'économie. Quelles pourraient être ces institutions et ces politiques? Comment obliger les gouvernements à assumer leurs responsabilités permanentes?

Certaines collectivités autochtones ou régions du Canada ont élaboré des stratégies et des projets économiques et créé des institutions qui ont contribué grandement à l'amélioration de leur économie. On n'a qu'à songer aux coopératives mises sur pied par les Inuit, aux réserves qui ont su tirer parti d'abondantes ressources naturelles et à l'esprit d'entreprise que continuent à manifester les Métis. Pourtant, les collectivités autochtones doivent encore faire face à de formidables obstacles pour devenir autosuffisantes, obstacles qui ont été documentés en long et en large, mais rien encore n'a été fait pour les supprimer.

La table ronde réunira des spécialistes de la politique fédérale, provinciale et territoriale, des gens d'affaires autochtones et non autochtones ainsi que d'autres experts du développement économique et du développement de l'emploi. Ensemble, ils se pencheront sur la façon d'aplanir les obstacles à l'autosuffisance des autochtones et de leur ouvrir de réelles possibilités d'emploi.

Objectif de la table ronde

Proposer des solutions pour briser la dépendance économique des collectivités autochtones et les mettre sur la voie de l'autosuffisance.

Les participants à la table ronde pourront s'inspirer des enquêtes précédentes pour mettre de l'avant des modèles pratiques de développement économique et de l'emploi.

Les travaux de la table ronde contribueront à la formulation des recommandations finales de la Commission.

Conseillers de la table ronde

Les personnes suivantes ont accepté de conseiller la Commission pour la planification de la table ronde:

Willian Draper, vice-président, Conseil d'administration, Service d'assistance canadien aux organismes

Roger Gruben, président, Inuvialuit Regional Corporation

Ron Jamieson, vice-président, Banque de Montréal

Winnie Giesbrecht, présidente, Nakista Place

Participants à la table ronde

Les participants ont été choisis en fonction des critères suivants:

- Connaissance des questions relatives au développement économique et à la gestion des ressources et appartenance à la société autochtone ou non autochtone;
- Expérience de la mise au point et en oeuvre de programmes de développement économique ayant profité à des collectivités autochtones sous le rapport de l'emploi, de l'investissement...
- La recherche d'un équilibre dans la répartition des hommes et des femmes, des groupes d'âge et des nations autochtones.

Table ronde sur le développement économique et les ressources

Centre des congrès d'Ottawa
Salle Capitale
Ottawa

PROGRAMME

SOIRÉE DU LUNDI 26 AVRIL 1993

19 H - 21 H
Inscription, salle Capitale – 1B

PREMIÈRE JOURNÉE LE MARDI 27 AVRIL 1993

8 h 30 - 9 h, Salle Capitale – 4B et 5B
Ouverture de la table ronde

Ouverture de la séance
Ron Jamieson, président de la table ronde

Prière d'ouverture
L'ancien Noel Knockwood

Mot de bienvenue
Le juge René Dussault et Georges Erasmus,
coprésidents de la Commission royale sur les peuples autochtones

Aperçu et objectifs de la journée
R.L. (Ron) Jamieson

PREMIÈRE JOURNÉE
LE MARDI 27 AVRIL 1993

9 h - 9 h 45

Thème de la matinée - La terre et les ressources

Présentateur : Clem Chartier (survol des documents de réflexion)

Exemples d'initiatives individuelles et communautaires

- Intertribal Forestry Association of British Columbia
  Présentateur : Harold Derickson, président
- ACR Systems Inc., Colombie-Britannique
  Présentateur : Albert Rock, président

---

9 h 45 - 10 h 15

Discussion

Animateur : Gilles Paquet, professeur

---

10 h 15 - 10 h 30

Pause

---

10 h 30 - midi

Table ronde I - Discussion des questions fondamentales

La terre et les ressources

Quelles solutions originales s'offrent aux autochtones pour tirer le meilleur parti de leurs terres et ressources et asseoir leur économie? Est-il possible d'élargir les territoires et les ressources des collectivités autochtones tant en milieu urbain qu'en région rurale? Dans quelle mesure les autochtones disposent-ils librement de leurs territoires et de leurs ressources, et comment pourrait-on les aider à atteindre leurs objectifs à cet égard? Quelles tendances se dessinent dans les économies canadienne et mondiale, et quelles en seront les conséquences pour les économies autochtones?

Questions et réponses
Animateur : Gilles Paquet

Midi - 13 h 30, salon Colonel By

Déjeuner-causerie en compagnie de Dian Cohen

Les tendances importantes qui se dessinent dans les économies canadienne et étrangères et leurs conséquences pour les économies autochtones.

PREMIÈRE JOURNÉE
LE MARDI 27 AVRIL 1993

13 h 30 - 14 h 15

Thème de l'après-midi - Renforcer les économies et les perspectives traditionnelles

Présentateur : Simon Brascoupé (survol des documents de réflexion)

Exemples d'initiatives individuelles et communautaires

- Un programme de sécurité du revenu pour les chasseurs et trappeurs cris
  Présentateur : chef George Wapachee, vice-président
- Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates and Preserves Inc.
  Présentateur : Rodney Parenteau

---

14 h 15 - 14 h 45

Discussion

Animateur : Gilles Paquet

---

14 h 45 - 15 h

Pause

---

15 h - 17 h

Table ronde II - Discussion des questions fondamentales

Renforcer les économies et les perspectives traditionnelles

Qu'est-ce qui menace les modes traditionnels de subsistance et que faudrait-il faire pour renforcer, et non miner, l'économie traditionnelle, y compris le rôle des hommes et des femmes? De quelle façon les croyances et les pratiques autochtones influent-elles sur le développement? Dans quelle mesure les ressources fauniques du Nord peuvent-elles suffire à assurer la subsistance des nombreux autochtones désireux de conserver leur mode de vie traditionnel?

Discussion libre

Animateur : Gilles Paquet

---

17 h - 17 h 30

Séance plénière

Animateur : R.L.(Ron) Jamieson

---

17 h 30

Prière de clôture

Noel Knockwood

PREMIÈRE JOURNÉE
LE MARDI 27 AVRIL 1993

18 h - 20 h 30, salon Colonel By

Dîner-causerie en compagnie de Thomas R. Acevedo

Le développement économique de deux tribus

DEUXIÈME JOURNÉE
LE MERCREDI 28 AVRIL 1993

8 h 30 - 8 h 45

Ouverture des travaux

Ouverture de la séance
R.L. (Ron) Jamieson, président de la table ronde

Prière d'ouverture
L'ancien Noel Knockwood

Aperçu et objectifs de la journée
R.L. (Ron) Jamieson

---

8 h 45 - 9 h 30

Thème de la matinée - Assurer les services dans les collectivités

Présentatrice : Corinne Jetté (survol des documents de réflexion)

Exemples d'initiatives individuelles et communautaires

- Arctic Co-operatives Ltd.
  Présentateur : William Lyall, président
- Advanced ThermoDynamics Company
  Présentateur : Harry Jones, président

---

9 h 30 - 10 h

Discussion

Animateur : Ron Rivard

---

10 h - 10 h 15

Pause

---

10 h 15 - 12 h 15

Table ronde III - Discussion des questions fondamentales

Assurer les services

Dans quelle mesure est-il possible d'implanter, dans les collectivités autochtones ou à proximité, des entreprises de service appartenant à des autochtones? Pourquoi le nombre d'autochtones dans le secteur des services professionnels et des services aux entreprises progresse-t-il si lentement, même lorsque ces services sont destinés à des autochtones?

Discussion libre
Animateur : Ron Rivard

DEUXIÈME JOURNÉE
LE MERCREDI 28 AVRIL 1993

12 h 15 - 13 h 30
Déjeuner - Temps libre

---

13 h 30 - 14 h 15
Thème de l'après-midi - Augmenter les chances d'emploi sur le marché canadien

Présentateur : Peter George (survol des documents de réflexion)

Exemples d'initiatives individuelles et communautaires

- Syncrude Canada Limited
  Présentateur : Jim Carbery, conseiller principal, Développement du milieu autochtone
- Entrepreneuriat métis
  Présentatrice : Laverne Poitras-Young

---

14 h 15 - 14 h 45
Discussion

Animateur : Ron Rivard

---

14 h 45 - 15 h
Pause

---

15 h - 17 h
Table ronde IV - Discussion des questions fondamentales

Augmenter les possibilités d'emploi sur le marché canadien

Quels sont les secteurs de la main-d'oeuvre autochtone qui sont particulièrement vulnérables aux pertes d'emplois par suite des tendances du marché du travail, de l'automatisation, de la concurrence, etc.? Quelle a été l'expérience professionnelle au cours des vingt dernières années des nombreux autochtones possédant un diplôme d'études postsecondaires? Quelle a été l'efficacité des programmes provinciaux et fédéraux de lutte contre la discrimination, de promotion sociale et d'équité professionnelle dans l'amélioration de la situation des autochtones?

Discussion libre
Animateur : Ron Rivard

---

17 h - 17 h 30
Séance plénière

R. L. (Ron) Jamieson

---

17 h 30
Prière de clôture

Noel Knockwood

TROISIÈME JOURNÉE
LE JEUDI 29 AVRIL 1993

8 h 30 - 8 h 45

Ouverture des travaux

Ouverture de la séance
R. L. (Ron) Jamieson, président de la table ronde

Prière d'ouverture
Ancien Noel Knockwood

Aperçu et objectifs de la journée
R. L. (Ron) Jamieson

---

8 h 45 - 9 h 30

Thème de la matinée - Mettre en place des institutions et des politiques pour assurer un développement économique durable

Allocution :
Le professeur Joseph P. Kalt parlera des gouvernements tribaux et du développement économique dans les collectivités indiennes des États-Unis.
Présentateur : Richard-Marc Lacasse (survol des documents de réflexion)

Exemples d'initiatives individuelles et communautaires

- Caisse populaire de Kahnawake
  Présentateur : Michael Rice, directeur

---

9 h 30 - 10 h

Discussion

Animatrice : Ruth Williams

---

10 h - 10 h 15

Pause

TROISIÈME JOURNÉE
LE JEUDI 29 AVRIL 1993

10 h 15 - midi

Table ronde V - Discussion des questions fondamentales

Mettre en place des institutions et des politiques pour le développement économique durable

Quel est le lien entre le développement politique et le développement économique? Quels genres de structures politiques doit-on mettre en place pour stimuler le développement économique à long terme? Quelles genres d'institutions financières faudrait-il pour assurer le développement économique des collectivités autochtones et satisfaire les besoins des autochtones vivant en milieu urbain? Comment restructurer le système d'éducation et de formation de manière à favoriser l'emploi parmi les différents groupes d'âge et le développement économique? Quels changements apporter aux politiques pour stimuler la croissance des entreprises autochtones? Quel est la situation actuelle quant au dégrèvement et à l'exonération fiscale des collectivités autochtones?

Questions et réponses
Animateur : Ruth Williams

Midi - 12 h 30

Séance plénière

R. L. (Ron) Jamieson

---

12 h 30 - 13 h

Compte rendu du rapporteur

Peter Douglas Elias

---

13 h - 13 h 15

Prière de clôture

Noel Knockwood

Participants et observateurs

Président

Ron Jamieson, vice-président, Affaires bancaires autochtones, Banque de Montréal

Rapporteur

Peter Douglas Elias, professeur agrégé, Faculté d'administration, Université de Lethbridge

Conférenciers

Dian Cohen, présidente, Dian Cohen Productions

Thomas R. Acevedo, tribus salish et kootenai, Réserve des Flatheads, Montana

Joseph P. Kalt, John F. Kennedy School of Government, Université Harvard

Ancien

Noel Knockwood

Animateurs

Gilles Paquet, professeur, Université d'Ottawa

Ron Rivard, directeur exécutif, Ralliement national des Métis

Ruth Williams, All-Nations Trust Company

Initiatives individuelles et communautaires

Jim Carbery, conseiller principal, Syncrude Canada Ltd.

Harold Derickson, président, Intertribal Forestry Association of British Columbia

Harry Jones, président, Batchewana Band Industries Ltd.

William Lyall, président, Arctic Co-operatives Limited

Rodney Parenteau, propriétaire exploitant, Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates Inc.

Laverne Poitras-Young, femme d'affaires

Michael Rice, directeur, Caisse populaire de Kahnawake

Albert Rock, président, ACR Mechanical Systems Ltd.

George Wapachee, vice-président, Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris

Auteurs

Del Anaquod, professeur agrégé, Saskatchewan Indian Federated College

Simon Brascoupé, professeur, Département de sociologie et d'anthropologie, Université Carleton

Clem Chartier, Métis Society of Saskatchewan

Renée Dupuis, commissaire, Commission canadienne des droits de la personne

Peter George, président, Conseil des universités de l'Ontario

Richard-Marc Lacasse, professeur, Département d'économie et de gestion, Université du Québec à Rimouski

Lester Lafond, président, P.M. Associates Ltd.

André LeDressay, analyste en matière de politiques, Shuswap Nation Tribal Council

Corinne Mount Pleasant-Jetté, professeur adjoint, Faculté de génie et d'informatique, Université Concordia

David R. Newhouse, professeur agrégé, Département d'études autochtones, Université Trent

Don Ross, PDG, Premier Aboriginal Enterprises

Représentants du gouvernement fédéral

Bob Dickson, sous-ministre par intérim, Programmes économiques des autochtones, ISTC

Terry Forth, directeur général, Programmes économiques des autochtones, ISTC

Gilbert E. Guay, directeur, Développement économique, MAINC

Terry Henderson, directeur, Développement commercial, MAINC

David Janoff, analyste principal en matière de politiques, ministère des Finances

Brian Roberts, chef, Programme des fourrures, MAINC

Henri Rothschild, sous-ministre adjoint, Sciences et Technologie, ISTC

Représentants provinciaux

Allan Clark, coordonnateur des affaires autochtones, ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse

Ray Hawco, secrétaire adjoint du Cabinet, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Hazel Strouts, directrice, Développement économique, gouvernement de l'Ontario

Peter Allen, sous-ministre adjoint, Développement économique et Tourisme, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Représentants d'organisations autochtones

Chesley Andersen, vice-président, Inuit Tapirisat du Canada

Martha Flaherty, présidente, Pauktuutit

Herb George-Satsan, Conseil national des autochtones du Canada

Sheila D. Genaille, présidente, Métis National Council of Women

Jane Gottfriedson, Association des femmes autochtones du Canada

Sharon McIvor, membre du bureau, Association des femmes autochtones du Canada

Bill Montour, conseiller spécial, Assemblée des premières nations

Gerald Morin, président, Ralliement national des Métis

Autres participants

Susan Anderson, conseillère en matière de politiques, Affaires autochtones, B.C. Federation of Labour

Pat Angnakak, agent de développement économique, Kakiuak Association

Michel Arès, directeur de projet, Association Mamo Atoskewin Atikamekw

Jean-Yves Assiniwi, conseiller, CNAC, Cape Mudget Band, Westbank Indian Band

Pat Apikan, vice-président, Apikan Ltd.

Stephen J. Augustine, conseil de bande de Big Cove

George Bacon, directeur, Régime des bénéfices autochtones, Village des Hurons

Pat Baxter, coordonnatrice nationale, Economic Development for Canadian Aboriginal Women Inc.

Glen Blouin, directeur exécutif, Association forestière canadienne

Sheila Cloutier, personne-ressource en éducation, Société Makivik

Albert Diamond, président, Air Creebec Inc.

Bill Draper, vice-président, CESO/SACO

Terry Fenge, directeur exécutif, Comité canadien des ressources arctiques

Paul K. Frits, cabinet d'avocats Morris-Rose-Ledgett

Richard Fulham, Manitoba Métis Federation

John Forster, directeur, Politique, Forêts Canada

Florence Gaucher

Yves Gaulin, directeur, Affaires autochtones, Hydro-Québec

Winnie Giesbrecht, Association des femmes autochtones du Canada

Dorothy Grant, présidente, Feastwear

Howard Green, directeur, Conseil de gestion autochtone national

Sue Heron-Herbert, négociatrice principale dans le dossier des revendications territoriales, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Allan Howatson, adjoint de recherche principal, Conference Board du Canada

Leah Idlout-Paulson, traductrice-interprète

Mary Jamieson, conseillère en développement économique, Pauktuutit

Jeannie Marie Jewell, MLA, Métis Nation of the NWT

Oscar Kistabish

George Miller, président, Association minière du Canada

Marc Mongrain, gestionnaire supérieur, Services bancaires gouvernementaux, Banque de Montréal

Jimmy Neashit, Deveco, Atikamekw Sipi

Anne A. Noonan, directrice des Affaires autochtones, Raymond-Chabot-Martin-Paré

Allan Reid, gestionnaire, Affaires socio-économiques, Shell Canada Limitée

Claire T. Riddle, vice-présidente, Manitoba Métis Federation

John Rivard, vice-président, McKay Rivard Co. Ltd.

Johanne Robertson, PDG, Institut éducatif et culturel montagnais

Scott Smith, vice-président, Conseil canadien pour le commerce autochtone

Muriel Stanley-Venne, présidente, MSV Consulting

Ron Swain, président, Association des Métis et des Indiens non inscrits de l'Ontario

Jim Swiss, gestionnaire, Environnement et sécurité, Association canadienne des producteurs pétroliers

Ken Thomas, président, Stratégie canadienne de développement économique des autochtones

Ron Williams, président, Western Board, Stratégie canadienne de développement économique des autochtones

Robin Wortman, directeur éxécutif, Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones

Kuan R. Yang, agent principal de recherche, Gabriel Dumont Institute

Observateurs

Gerald Alfred, expert-conseil principal, Onenta Association

Gilbert Aubin, Exploitation forestière à petite échelle, Forêts Canada

Darrell Balkwill, vice-président, Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones

Jerome Bear, Droits des autochtones, Mouvement autochtone national

Tony Belcourt, directeur, Association des Métis et des Indiens non inscrits de l'Ontario

Beverly Bird, adjointe de recherche, Association nationale de foresterie autochtone

Angela Bishop, Métis Society of Saskatchewan

Clifford Bob, Grand conseil du Traité n° 3

Jean-Pierre Bourdeau, adjoint de recherche, Commission royale sur les peuples autochtones

Harry M. Bombay, directeur exécutif, Association nationale de foresterie autochtone

Dan Brant, First Nations Management Inc.

John Briggs, avocat-conseil spécial, Assemblée des premières nations

Anna Maria Calabretta, agent de liaison

Linda Carrier-Walker, expert-conseil, Syncrude, Continental PIR

Anne Chabot, Portefeuille des femmes, Assemblée des premières nations

C. Chabot, Gatineau (Québec)

Sennen Charleson, professeur, Université Trent

Bernard Chartrand, directeur, Secrétariat aux affaires régionales

Zane A. Collins, Bonnyville (Alberta)

Pearl Cote, Kitigan Zibi Education Council

Richard Côté, conseiller, Forêts Canada

John Dempsey, agent des communications, MAINC

Jocelyne Desharnais, analyste en matière de politiques, Forêts Canada

Patricia Dewan, secrétaire de direction, EDCAW Inc.

Robert Fife, correspondant en chef, Sun Newspapers

Mona Fox, gestionnaire, Politiques, Programmes économiques des autochtones, ISTC

Alain Gariépy, coordonnateur aux Affaires autochtones, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Québec

Leonard Gauthier, St. Albert (Alberta)

Jocelyne Gauvreau, agent de projet, MAINC

Mario Gibeault, ingénieur forestier, Forêts Québec

Jean-François Gravel, coordonnateur, Affaires autochtones, Forêts Québec

Martha Greig, vice-présidente, Inuit Women Association

Alice Grenier, Aylmer (Québec)

Jan Hansen, conseiller ministériel, Cabinet du ministre des Sciences et ministre d'État (Petite entreprise et Tourisme)

Jack Hicks, analyste en matière de politiques, ITC

Nancy Huartson, agent, Politique de l'impôt concernant les Indiens, ministère des Finances

Karen Hurst, agent, Politique de l'impôt concernant les Indiens, ministère des Finances

Deborah Hyde, Politique autochtone, Emploi et Immigration Canada

Winona Jenasco, Kitigan Zibi Education Council

Jean-Paul Lacasse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa

Marc LeClair, Ralliement national des Métis

Liette Lecavalier, avocate, Hydro-Québec

Christina Linklater, Orléans (Ontario)

Mervin Linstead, expert-conseil régional principal, Enterprise Newfoundland & Labrador Corporation

Dianne Longboat, directrice, First Nations House, Université de Toronto

Kevin Malone, sous-ministre adjoint, Affaires fédérales-provinciales, ministère des Affaires intergouvernementales, gouvernement du Nouveau-Brunswick

Roy Mamianskum, étudiant, Whaponagoostui (Québec)

Rose-Alma McDonald-Jacobs, propriétaire, Katenies Research & Management Services

Marina McDougall, Kitigan Zibi Education Council

Robert MacGregor, conseiller en politiques, Négociation tripartite sur l'autonomie gouvernementale

Verna McGregor, Recherche et action sociale, Développement économique, Assemblée des premières nations

Jacques Meunier, directeur de la Coordination, gouvernement du Québec

Rhoda Metcalfe, journaliste, CBC Radio North

Michel Mongeon, conseiller en aménagement du territoire

Suzanne Moorhead, Bureau du Vérificateur général du Canada

Salomon Mowatt, entrepreneur, Amos (Québec)

Jean-Paul Neashish, vice-président, Association Mamo Atoskewin Atikamekw

Ron Norwood, directeur de projet, Développement économique, Assemblée des premières nations

Deana Nowgesic, conseillère, Direction générale des services médicaux, Santé et Bien-être social Canada

Marilee A. Nowgesic, conseillère régionale pour l'Ontario, Direction générale des services médicaux, Santé et Bien-être social Canada

Kevin O'Reilly, agent des recherches scientifiques sur le Nord, Commission canadienne des affaires polaires

Colleen Parenteau, secrétaire-trésorière et propriétaire, Parenteau's Saskatoon Berry Chocolates Inc.

Barry Parker, président, Canadian National Aboriginal Tourism Association

Ned Pashene, Ottawa (Ontario)

George Petagumskum, étudiant, Whapmagoostui (Québec)

Richard Powless, Assemblée des premières nations

Céline Robertson, Musée canadien des civilisations

Estelle Reed, Recherche, Assemblée des premières nations

Ron Ryan, coordonnateur des programmes, Sinaaq Enterprises Inc.

Conrad Saulis, Association nationale des centres d'amitié

Bee Schadeck, conseillère en affaires autochtones, Pétroles Amoco Canada Limitée

Albert Sewell, Batchewana First Nations

Angela Slaughter, agent de liaison, MAINC

Les Stach, coordonnateur, Affaires autochtones, Imperial Oil Resources Ltd.

John Stern, Whapmagoostui Youth Council, Cree Nation Youth Council of Quebec

Marisa Strickland, Ottawa (Ontario)

Harold Tarbell, directeur général, Assemblée des premières nations

Larry Ting, directeur principal pour Statistique Canada, Bureau du Vérificateur général

Charles Wagamese, représentant à la négociation tripartite, Grand conseil du Traité n° 3

Paul Wittaker, directeur, Affaires constitutionnelles et autochtones, ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, Alberta

Sheila Wolynski, Association nationale de foresterie autochtone

Commissaires

René Dussault, coprésident
Georges Erasmus, coprésident
Viola Robinson
Bertha Wilson
Mary Sillett
Allan Blakeney
Paul Chartrand

Personnel

Marie Bergeron
Judy Bertrand
Myrtle Bush
Roger Farley
Anita Gordon-Murdoch
Ellen Maracle
Susan McLeod
Becky Printup
Fred Wein

Pour plus de renseignements :
Commission royale sur les peuples autochtones
C.P. 1993, succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 1B2

Téléphone : (613) 943-2075
Télécopieur : (613) 943-0304

Appels sans frais :
1-800-363-8235 (anglais, français, chipewyan)
1-800-387-2148 (cri, inuktitut, ojibwa)

N.L.C./B.N.C.
3 3286 50144 0594

ISBN 0-660-94446-4
9 780660 944463

tendance à la transmission écrite plutôt qu'orale des connaissances. Il existe maintenant deux générations d'autochtones qui n'ont pas vécu dans les réserves et qui ne connaissent pas ce mode de vie. J'ignore si cette modernisation est une bonne chose ou une mauvaise. La rapidité avec laquelle le phénomène se répand provoquera toutefois un certain nombre de bouleversements et de problèmes sociaux. Si le rythme des changements est accéléré, il serait injuste d'affirmer qu'il est uniforme dans l'ensemble des collectivités autochtones.

Le million d'autochtones que compte le Canada, à peu près, vit parmi 25 millions d'autres personnes. Il est impossible que ces contacts ne produisent aucun effet ni aucun changement. Les peuples autochtones vivent également dans une économie capitaliste qui, par sa force et son attrait, influe sur eux. Il faut replacer dans son contexte la question qu'on m'a demandé d'examiner et la modifier légèrement : étant donné ce contexte et étant donné que le capitalisme est un système adaptable, quel éclairage particulier les peuples autochtones apportent-ils au débat actuel sur le capitalisme? On pourrait également poser une question corollaire : quels changements les peuples autochtones doivent-ils effectuer pour s'adapter au capitalisme? Je crains que cette seconde question en soit une que les gens n'osent pas poser à l'heure actuelle.

J'appelle cette adaptation «capitalisme à visage autochtone», car nulle part je n'ai vu d'autochtones rejeter en bloc le capitalisme. Ce que j'ai plutôt constaté, c'est une volonté d'adapter ce système politico-économique aux croyances autochtones. Je vois en outre les gouvernements, autochtones comme non autochtones, adopter des politiques et des programmes visant à accroître la pénétration de ce système dans la société autochtone.

Qu'est-ce que le capitalisme?

Le capitalisme est d'abord et avant tout un mode de vie. C'est ensuite une vision du monde, et c'est enfin un système politico-économique. Certains mettent uniquement l'accent sur les aspects économiques du capitalisme et croient qu'il suffit d'en décrire les mécanismes pour le comprendre.

Une conception bien particulière de l'homme et du progrès caractérise le capitalisme. L'homme est perçu comme un être qui lutte continuellement pour améliorer son bien-être matériel et social. Le progrès se mesure par l'amélioration constante de la situation matérielle des individus d'une société. Ce qu'il faut absolument comprendre, c'est que ce progrès résulte de gestes posés par des individus qui sont engagés dans une lutte incessante, et c'est l'ensemble de ces efforts individuels qui se traduit par l'amélioration du bien-être collectif. Chaque personne transforme le capital ou le travail pour produire des profits ou des surplus; chacune a pour objectif de produire un surplus économique qui peut être mis de côté pour utilisation ultérieure, servir à l'achat de biens de consommation ou être placé en vue de produire d'autres surplus. Les individus peuvent mettre leurs surplus en commun et les utiliser au profit du groupe; ou bien, les gouvernements peuvent se l'approprier par le