

CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE
DES PREMIÈRES NATIONS



Le projet Feuille de route

CHAPITRE SIX :
LA FORCE
DE L'UNION



NOVEMBRE 2022

CONTENU

●	Sommaire	4
●	Introduction	12
●	Possibilités de collaboration	16
●	Structures de collaboration	34
●	Conclusion	38
●	Annexe	42
●	Références	44



SOMMAIRE

ALORS QUE LE CHEF SHAWNEE TECUMSEH exhortait les Nations autochtones à s'unir pour protéger leurs terres ancestrales, il a déclaré ce qui suit : « **Une seule brindille se casse, mais le faisceau de brindilles est solide.** »¹ Plus de 200 ans plus tard, les paroles de Tecumseh demeurent émouvantes alors que les Premières Nations considèrent les défis à relever en matière de réconciliation économique.

Les Premières Nations se reconstruisent dans l'ombre du colonialisme - un cadre stratégique qui les a dépouillées de leurs institutions et de leurs économies. Ces politiques ont démantelé des économies autochtones dynamiques et intégrées et ont divisé des Nations fortes en petites communautés isolées. Cet héritage colonial signifie que de nombreuses Premières Nations sont aujourd'hui confrontées aux enjeux posés par les lacunes systémiques, y compris les déficits en matière d'infrastructures, d'institutions et de situation socioéconomique. Certaines Premières Nations ont tiré parti de leurs possibilités comparatives pour rebâtir des sociétés fortes et prospères. Pourtant, pour d'autres Premières Nations qui ne disposent pas de ressources abondantes, d'avantages économiques ou d'influence politique, l'objectif d'un avenir meilleur peut sembler lointain.

Les institutions de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) croient en la force de l'union. Il y a moins de 25 ans, les institutions de la LGF n'étaient guère plus qu'un rêve. Aujourd'hui, grâce à la force de nombreuses Premières Nations et de nombreuses personnes, il existe un nouveau cadre institutionnel pour appuyer le renouvellement des économies autochtones. Avec une coalition de 325 Premières Nations inscrites à l'annexe de la LGF, ses institutions cherchent de nouvelles façons de collaborer pour favoriser l'autodétermination et la prospérité des Autochtones.

Les institutions de la LGF aideront les Premières Nations à travailler ensemble pour atteindre leurs objectifs en fournissant des plateformes, du soutien en matière de capacité, des ressources et des propositions. Ce chapitre de la Feuille de route présente plusieurs propositions qui cernent des possibilités de collaboration et cumulent les forces pour offrir aux Premières Nations intéressées de meilleures options, de meilleurs services et de meilleurs résultats. Les initiatives autochtones, telles que la LGF, ont stimulé la croissance et la prospérité des Autochtones, mais elles doivent être appuyées par le gouvernement. Les possibilités dont il est question dans le présent chapitre ne sont que quelques-unes des nombreuses initiatives que les Premières Nations entreprendront ensemble pour renouveler leur économie.





Investissements

Les Premières Nations méritent un meilleur rendement sur leurs investissements et des frais plus raisonnables. Ces investissements comprennent ceux détenus par le gouvernement du Canada et les gouvernements autochtones, ainsi que les fonds investis dans des fiducies. Dans le secteur public autochtone, des institutions comme la Société de gestion des placements de l'Ontario (SOGP), la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), la British Columbia Investment Management Inc. (BCI) et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (PSP) procurent à faible coût des taux de rendement élevés à leurs clients.

En revanche, les gouvernements des Premières Nations sont confrontés à des frais de gestion plus élevés, à des rendements plus faibles et à un écart dans les services d'investissement. Les institutions de la LGF proposent que les Premières Nations collaborent pour combler cette lacune et dégager le plein potentiel des fonds détenus par les gouvernements et les organisations autochtones au Canada.

Les Premières Nations ont besoin d'une nouvelle institution financière, une commission d'investissement autochtone (CIA), pour combler l'écart en matière de services d'investissement. Les gouvernements autochtones ont besoin des mêmes outils d'investissement que les gouvernements allochtones pour exploiter le plein potentiel de leurs investissements. Les Premières Nations peuvent travailler ensemble pour réaliser des économies d'échelle en mettant en commun les actifs d'investissement autochtones dans la CIA.

Voici des exemples de ces actifs :

- **Fonds détenus en fiducie par le gouvernement du Canada**
- **Biens des revendications globales et particulières**
- **Fonds des ententes sur les répercussions et les avantages**
- **Fiducies pour l'éducation, les aînés ou la culture**

Des actifs d'investissement autochtones d'environ 20 milliards de dollars sont détenus dans des fiducies, trop souvent avec de faibles taux de rendement et des frais de gestion élevés. En 2016, le gouvernement du Canada détenait 676 millions de dollars en fiducie pour les gouvernements et les citoyens des Premières Nations, dont le rendement annuel était inférieur à 2 %. L'inclusion de ces actifs dans la CIA lui permettrait d'atteindre la masse critique de fonds nécessaires pour réaliser des économies d'échelle et une plus grande valeur pour les gouvernements, les organisations et les particuliers autochtones. La CIA serait bien placée pour gérer l'investissement de ces fonds, procurer de meilleurs taux de rendement et libérer le potentiel des fiducies et des investissements autochtones.



AJOUTS AUX RÉSERVES

Les ajouts aux réserves (AAR) prennent trop de temps et coûtent trop cher, et le fardeau de négocier des ententes avec les municipalités repose entièrement sur les gouvernements des Premières Nations. Ces obstacles peuvent être prohibitifs pour les Premières Nations qui ont besoin d'ajouter aux réserves urbaines.

Les institutions de la LGF proposent que les Premières Nations envisagent d'unir leurs efforts en ce qui a trait aux ajouts aux réserves. Plusieurs Premières Nations pourraient regrouper leurs ressources pour réduire les coûts et maximiser les avantages, y compris le financement et l'aménagement de nouvelles zones de réserve à des fins de développement économique. Cette option pourrait être particulièrement pertinente pour les Premières Nations en milieu rural qui disposent de peu d'avantages économiques comparatifs. De nouvelles possibilités dans les centres économiques régionaux mèneront à des entreprises, à des emplois et à la prospérité. L'accroissement de l'activité économique profitera aux Premières Nations et aux municipalités avoisinantes, tout en réduisant les coûts et les délais pour les provinces en regroupant et en écourtant les négociations, et en traitant avec une seule entité plus forte et plus unifiée.

Le gouvernement du Canada devrait appuyer les Premières Nations qui souhaitent collaborer pour les AAR en fournissant des ressources à ces coalitions, en éliminant les obstacles et en incitant les municipalités à travailler avec les Premières Nations. Les institutions de la LGF et leurs partenaires appuieront ces coalitions par l'élaboration de régimes fiscaux, l'aménagement d'infrastructures, la planification du développement économique, le financement et la gouvernance d'entreprise.

Les institutions de la LGF proposent que les Premières Nations envisagent d'unir leurs efforts en ce qui a trait aux ajouts aux réserves. Plusieurs Premières Nations pourraient regrouper leurs ressources pour réduire les coûts et maximiser les avantages...





La collaboration peut donner aux Premières Nations la capacité d'atteindre une envergure qu'elles ne pourraient atteindre seules. La force de l'union génère un pouvoir de négociation, des possibilités économiques et de nouvelles options de financement.

Développement économique

La collaboration peut donner aux Premières Nations la capacité d'atteindre une envergure qu'elles ne pourraient atteindre seules. La force de l'union génère un pouvoir de négociation, des possibilités économiques et de nouvelles options de financement. En 2021, une coalition de Premières Nations de la région de l'Atlantique a conclu une entente d'une valeur de 1 milliard de dollars pour l'achat du plus important producteur de mollusques et de crustacés en Amérique du Nord, ce qui prouve que les Premières Nations désireuses d'unir leurs efforts peuvent devenir des acteurs importants de l'économie nationale.

Les institutions de LGF croient que l'entente avec Clearwater Seafood n'a pas à être l'exception. Par l'entremise du Conseil économique autochtone (CEA), les institutions de la LGF et leurs partenaires fourniront du soutien en matière de capacité, des outils, des pratiques exemplaires, de la recherche, de la planification, une certification et du financement pour appuyer une plus grande coopération. Les possibilités augmenteront à mesure que les Premières Nations regrouperont leurs capacités et leurs fonctions. Ensemble, les entités des Premières Nations deviendront plus efficaces et plus ambitieuses et pourront réaliser des projets de plus grande envergure. Les coalitions des Premières Nations seront en concurrence pour des contrats à long terme et à grande échelle et deviendront des acteurs importants dans les domaines de l'approvisionnement, de l'offre de main-d'œuvre et de la gestion de projets. Le gouvernement du Canada devrait appuyer et financer le CEA afin de promouvoir la participation des coalitions des Premières Nations à de grands projets, publics et privés, partout au Canada.

Infrastructures

Pendant des années, d'autres paliers de gouvernement ont innové pour résoudre leurs problèmes d'infrastructures, tandis qu'un modèle de financement « au fur et à mesure » désuet et inefficace a entraîné la stagnation des gouvernements des Premières Nations et a créé un déficit d'infrastructures renversant de 30 milliards de dollars.² Les institutions de la LGF innovent pour aider les Premières Nations à trouver de nouvelles options pour combler le déficit d'infrastructures en collaborant au moyen du soutien institutionnel, du financement et de l'approvisionnement.

L'IIPN fournira aux Premières Nations intéressées une plateforme commune leur permettant de regrouper leurs ressources pour les infrastructures communautaires, l'approvisionnement et l'entretien. Les Premières Nations pourront ainsi construire des infrastructures qui coûtent moins cher et qui durent plus longtemps. L'IIPN fournira une expertise technique afin de conseiller les Premières Nations sur des projets potentiels et favoriser la collaboration entre les gouvernements et les organisations des Premières Nations. La FNFA s'est déjà révélée un atout précieux pour la construction de meilleures infrastructures autochtones grâce à un financement à faible coût pour les projets des Premières Nations, et elle continuera de le faire. En travaillant ensemble, les Premières Nations peuvent atteindre l'envergure nécessaire pour participer à des partenariats public-privé (PPP) qui réduisent les risques et les coûts en matière d'approvisionnement et d'entretien des infrastructures.

Grâce aux nouvelles options de financement au moyen de la monétisation dont il est question au chapitre 3 du projet Feuille de route, l'IIPN peut aider les gouvernements des Premières Nations à regrouper des projets pour réaliser des économies d'échelle dans le cadre de contrats de PPP. D'autres options de financement auprès de la Banque de développement autochtone (dont il est question au chapitre 3 du projet Feuille de route) attireraient davantage d'investissements du secteur privé dans le développement des infrastructures communautaires des Premières Nations.

Services aux autochtones

L'Atlantic First Nations Water Authority (AFNWA) ouvre la voie en assumant le contrôle des services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées de 15 communautés des Premières Nations.

En unissant leurs efforts, ces Premières Nations de la région de l'Atlantique prennent l'initiative d'offrir de meilleurs services à leurs membres, d'exercer leur compétence sur leurs terres et de réduire le rôle de Services aux Autochtones Canada (SAC) dans leur secteur public.

Les institutions de LGF appuieront l'AFNWA au moyen d'une fonction de réglementation financière et de certification qui donnera au gouvernement du Canada la confiance nécessaire pour transférer la compétence à ces Premières Nations. Les normes pour les organisations sans but lucratif et la certification établies par le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF) renforceront la crédibilité et la capacité de gouvernance d'entreprise. L'Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN) appuiera le développement et la gestion des infrastructures de l'AFNWA, et l'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) sera une source de financement à long terme des infrastructures. Les institutions de LFG sont heureuses de fournir ce vaste soutien aux coalitions des Premières Nations nouvelles et à venir alors qu'elles occupent leur territoire et offrent de meilleurs services.

Le gouvernement du Canada devrait appuyer l'initiative de l'AFNWA et d'autres initiatives semblables. Ces coalitions réduiront la bureaucratie fédérale-provinciale et le fardeau financier, tout en favorisant de meilleurs services, davantage d'emplois, une plus grande autodétermination et une compétence accrue pour les Premières Nations. De meilleurs services pour les infrastructures, le logement et les soins de santé des Premières Nations, par exemple, améliorent le niveau de vie des Premières Nations et font progresser la réconciliation et l'équité. Le gouvernement du Canada devrait appuyer davantage la monétisation des transferts fédéraux afin de débloquer des fonds pour ces entités.

Insurance

En vertu de la LGF, les Premières Nations ont mis en commun leurs besoins d'emprunt pour accéder aux marchés financiers et obtenir un financement à faible coût et à long terme après des années d'exclusion des outils financiers dont disposent les autres ordres de gouvernement. En s'appuyant sur ce succès, la FNFA travaille à aider les Premières Nations à avoir accès à une couverture d'assurance abordable et complète.

Aujourd'hui, de nombreuses Premières Nations cherchent une assurance de façon isolée, tandis que les compagnies d'assurance hésitent à se lancer dans ce que bon nombre d'entre elles considèrent comme un environnement d'assurance à haut risque. Par conséquent, de nombreuses Premières Nations sont mal desservies et paient des primes élevées pour des polices d'assurance qui ne répondent pas à leurs besoins.

La FNFA a une vision générationnelle selon laquelle les Premières Nations doivent unir leurs efforts pour changer cette dynamique et donner aux communautés les moyens d'accroître leur influence dans le secteur de l'assurance. Un modèle d'assurance collective offrant des avantages à long terme aux Premières Nations de tout le Canada permettrait :

- de rehausser la croissance économique et le bien-être des communautés autochtones;
- d'assurer une participation équitable au marché de l'assurance;
- de stabiliser la couverture d'assurance et les coûts tout en renforçant la résilience;
- de maintenir les avantages de la gestion des risques sur plusieurs générations;
- d'accroître l'autonomie et la propriété;
- de donner accès à des outils et à des ressources de développement des capacités pour accroître ou améliorer le profil de risque de la communauté;
- de créer de nouveaux emplois et de nouvelles carrières pour les Autochtones dans le secteur de l'assurance et de la gestion des risques.



La voie à suivre

Alors que les Premières Nations sortent du passé colonial, elles font face à l'énorme défi de rebâtir leurs économies et leurs institutions. Plutôt que de cheminer seule, une Première Nation peut relever ces défis avec la force de nombreuses Nations. Les options que préconisent les institutions de LGF ne sont qu'un début. Avec le soutien adéquat, les Premières Nations de tout le Canada peuvent bâtir un avenir prospère avec la force qui seule résulte de l'union.



INTRODUCTION

LES EAUX ET LES TERRES de l'ouest de la Nouvelle-Écosse se trouvent sur le territoire Mi'kmaq depuis des temps immémoriaux. Malgré cela, pendant des années, les Mi'kmaq ont dû se battre pour affirmer leurs droits, alors que des entreprises allochtones exploitaient la région à leur guise. Bien que la Cour suprême du Canada ait confirmé le droit de pêche des Mi'kmaq en 1999, les pêcheurs mi'kmaq ont été victimes de violence de la part de pêcheurs allochtones, et leurs communautés n'étaient pas les bienvenues dans la pêche industrielle à grande échelle.³ Les Mi'kmaq, un peuple qui avait toujours pêché dans les eaux côtières de l'Atlantique, considéraient que leur gagne-pain traditionnel était dominé par une industrie de la pêche commerciale qui les excluait. Des pêcheurs allochtones ont accusé les pêcheurs mi'kmaq qui récoltent en vertu d'un traité de pêcher illégalement.⁴

Malgré la résistance des communautés allochtones, les pêcheurs mi'kmaq ont construit des flottes de pêche, trouvé des emplois dans le secteur et travaillé sans relâche pour assurer un avenir meilleur pour eux-mêmes et leurs communautés. De 1999 à 2016, les revenus des Mi'kmaq et des Maliseet provenant de la pêche dans les réserves des provinces maritimes sont passés de 3 millions de dollars à 152 millions de dollars, tandis que leurs communautés se sont considérablement améliorées sur le plan du bien-être, y compris la croissance de la qualité du logement, de l'emploi, du revenu moyen et du niveau d'éducation.⁵ Des années de progrès constants ont mis ces Premières Nations des Maritimes sur la voie de la croissance future.

Pourtant, c'est en travaillant ensemble pour regrouper leurs ressources que ces Premières Nations ont pu réaliser ce que peu d'entre elles auraient pu imaginer possible.

En 2021, une coalition des Premières Nations Mi'kmaq a acheté Clearwater Seafoods, la plus importante entreprise de fruits de mer du Canada Atlantique et le plus important producteur de mollusques et de crustacés de l'Amérique du Nord.⁶ En partenariat avec Premium Brands, la coalition des Premières Nations a mis en commun son pouvoir d'achat collectif pour une part de 50 % de l'entente de 1 milliard de dollars, dont 250 millions de dollars ont été financés par la FNFA.⁷



En travaillant ensemble en tant que coalition, ces Premières Nations ont démontré qu'il était possible pour les communautés autochtones non seulement de participer à l'économie, mais aussi de participer à grande échelle. « Pendant tant d'années, nos communautés n'ont pas été les bienvenues pour participer à la grande industrie, a déclaré le chef Terrance Paul de la Première Nation Membertou. Aujourd'hui, à nos propres conditions, nous sommes des propriétaires commerciaux à 50 % . »⁸ Les avantages économiques de cette entente se traduiront par une plus grande capacité financière, plus d'emplois, davantage de croissance socioéconomique et la possibilité pour ces Premières Nations d'investir dans leurs communautés.

Les institutions de la LGF croient que les Premières Nations sont plus fortes ensemble. L'entente sans précédent avec Clearwater Seafood n'a pas à être une exception. Elle devrait plutôt servir de modèle pour ce que les Premières Nations peuvent accomplir en travaillant ensemble. Cette entente n'est que le début du succès que connaîtront les Premières Nations en regroupant leurs ressources pour atteindre des objectifs communs. Comme l'a déclaré Ernie Daniels, président-directeur général de la FNFA : « Cette entente historique rendue possible grâce à un prêt de 250 millions de dollars de la FNFA démontre le pouvoir d'achat collectif des Premières Nations lorsqu'elles sont solidaires. Cela démontre que nous sommes plus forts lorsque nous travaillons ensemble à bâtir l'économie autochtone. »⁹

« Pendant tant d'années, nos communautés n'ont pas été les bienvenues pour participer à la grande industrie, a déclaré le chef Terrance Paul de la Première Nation Membertou. Aujourd'hui, à nos propres conditions, nous sommes des propriétaires commerciaux à 50 % . »

- Chef Terrance Paul de la Première Nation Membertou



La collaboration permettra aux Premières Nations de participer à des projets de développement économique à grande échelle. Les gouvernements et les entreprises n'auront d'autre choix que d'écouter les Premières Nations qui s'approchent de la table de négociation avec la force de leurs ressources cumulées. Pourtant, les avantages de la collaboration ne se limitent pas au développement économique.

L'AFNWA fournira bientôt des services d'approvisionnement en eau et d'aqueduc à 15 Premières Nations de l'Atlantique dans deux provinces. D'autres occasions s'offrent aux Premières Nations de montrer la voie à suivre en se regroupant pour offrir de meilleurs services à leurs communautés dans des domaines tels que les services de santé ou l'électricité, ou de participer à des occasions de partenariat public-privé pour fournir des infrastructures durables à leurs membres. D'autres Premières Nations innoveront en collaborant aux ajouts aux réserves pour partager les coûts, mettre en commun les ressources et accéder à de meilleures possibilités économiques pour leurs Nations.

Les institutions de la LGF elles-mêmes sont un exemple des avantages de la force de l'union. La mise en commun des besoins d'emprunt de nombreux gouvernements des Premières Nations au Canada permet à la FNFA d'offrir un financement abordable à long terme. Les institutions de la LGF voient d'abondantes possibilités de mettre en commun les besoins des Premières Nations pour offrir d'autres options améliorées, comme une assurance à moindre coût et un meilleur rendement de la gestion des investissements.

Tout comme le financement de la FNFA et les certifications du CGF ont appuyé l'entente avec Clearwater Seafood, les institutions de la LGF continueront d'aider les Premières Nations à organiser des coalitions, à démontrer leur crédibilité et à accéder au financement, tout en réduisant les obstacles et en offrant de nouvelles options aux Premières Nations pour qu'elles deviennent plus fortes en travaillant ensemble.

POSSIBILITÉS DE COLLABORATION

LES INSTITUTIONS DE LA LGF ONT cerné plusieurs possibilités pour les Premières Nations de collaborer à plus grande échelle afin de rehausser la croissance économique et d'obtenir de meilleurs services à moindre coût. Ces propositions ne sont pas exhaustives et ne sont qu'un aperçu du potentiel de collaboration autochtone. Elles représentent néanmoins une première étape importante pour offrir des options pratiques de parvenir à la réconciliation économique pour les Autochtones grâce à la force des nombres et libéreront une masse critique d'innovation collaborative.

Investissements et fiducies

Toutes les Premières Nations méritent un rendement équitable à un prix équitable grâce à la gestion de leurs investissements, y compris les capitaux détenus par le gouvernement du Canada ou par les gouvernements autochtones, et les montants investis dans des fiducies. Ces investissements sont souvent conçus pour durer éternellement en tant que fonds de dotation au profit de la Première Nation. Ils doivent être gérés dans le but de durer à perpétuité et de refléter les valeurs environnementales, sociales et de bonne gouvernance (ESG) des communautés des Premières Nations.

Comme il a été mentionné plus tôt, de nombreux exemples d'organismes de services d'investissement sont présents pour le secteur public autochtone. En investissant et en gérant des fonds communs, ces organisations peuvent obtenir des taux de rendement plus élevés, des frais généraux moins élevés et de meilleurs résultats pour leurs clients du secteur public, y compris les régimes de pensions et les fiducies d'entités publiques, les fonds de dotation et le capital. Il existe une lacune évidente dans les services d'investissement offerts aux gouvernements et aux organisations autochtones. Une solution est requise pour combler cette lacune et dégager le plein potentiel des fonds détenus par les gouvernements et les organisations autochtones au Canada.

La solution consiste à établir une commission d'investissement autochtone (CIA) – une institution dirigée par des Autochtones pour gérer les actifs d'investissement des gouvernements et des organisations autochtones. L'article 5 de la DNUDPA affirme que « les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie de l'État »¹⁰ Le moment est venu d'habiliter les gouvernements et les organisations autochtones à exploiter le plein potentiel de leurs investissements.

Toutes les Premières Nations méritent un rendement équitable à un prix équitable grâce à la gestion de leurs investissements, y compris les capitaux détenus par le gouvernement du Canada ou par les gouvernements autochtones, et les montants investis dans des fiducies.

Des économies d'échelle peuvent être réalisées en mettant en commun les actifs d'investissement autochtones dans la CIA. RBC estime que des actifs d'investissement de 20 milliards de dollars sont détenus dans des fiducies pour la population autochtone du Canada.¹¹ Une partie importante de ces actifs provient de règlements de revendications globales ou particulières, d'ententes sur les répercussions et les avantages ainsi que de règlements relatifs à des traités ou de revendications territoriales. Le montant de 20 milliards de dollars augmentera à mesure que de nouveaux règlements et traités seront conclus et que de nouveaux partenariats commerciaux se développeront. L'inclusion de ces actifs permettrait à la CIA d'atteindre une masse critique de fonds nécessaires pour réaliser des économies d'échelle et une plus grande valeur pour les gouvernements, les organisations et les particuliers autochtones. La CIA serait bien placée pour gérer l'investissement de ces fonds, offrir de meilleurs taux de rendement et libérer le potentiel des fiducies et des investissements autochtones.

RBC estime que des actifs d'investissement de 20 milliards de dollars sont détenus dans des fiducies pour la population autochtone du Canada.

La CIA sera établie au moyen d'une approche progressive qui comprend le renforcement des capacités et des partenariats stratégiques. Une fois qu'un groupe central de Nations autochtones manifeste de l'intérêt et qu'un important bassin d'investissements est engagé, la CIA pourrait s'adresser à un gestionnaire de régimes de pensions du secteur public existant au Canada, comme la SOGP, la CDPQ, la BCI ou le PSP, et mettre en place une coentreprise de gestion d'actifs. La gestion de cet important montant d'actifs supplémentaires serait avantageuse pour le gestionnaire de régimes de pensions, car elle pourrait réduire les coûts moyens et permettre l'accès à des transactions plus importantes.

Au cours de cette phase initiale, les investissements en arrière-plan pourraient être effectués en grande partie par le régime de pensions du partenaire stratégique; le partenaire et la CIA mettraient sur pied une coentreprise dont la principale fonction serait de fournir des services de première ligne à ses clients autochtones. Cela comprendrait les services axés sur la clientèle, les demandes de renseignements, la promotion des services d'investissement de la CIA et l'élaboration d'énoncés de politique d'investissement. Un élément essentiel de ce partenariat sera le renforcement des capacités financières et d'investissement du personnel de la CIA et le détachement du personnel de la CIA au partenaire de la coentreprise dans le but que la CIA soit en mesure de mener ses propres activités d'investissement à mesure que l'organisation prend de l'expansion. Le développement des capacités de la CIA, en particulier de son personnel autochtone, est essentiel à l'avancement de l'éducation et des compétences pratiques des peuples autochtones du Canada. Cette approche est semblable à la façon dont la Banque des Premières Nations a été constituée graduellement en partenariat avec la Banque TD.¹² Une fois l'expertise et les capacités acquises, la Banque des Premières Nations est devenue une entité indépendante pour répondre aux besoins bancaires des Premières Nations.



À mesure que la CIA prendra de l'expansion, ses capacités renforcées lui permettront de jouer un rôle direct en investissant une partie ou la totalité des fonds de ses clients. Une indépendance progressive découlera du renforcement des capacités dans chaque catégorie d'actifs et des fonctions de contrôle et d'administration. En consultation avec ses clients autochtones, la CIA pourrait proposer de nouveaux produits. On peut prendre l'exemple de la CDPQ, qui réinvestit une partie de ses fonds dans l'économie québécoise par l'entremise de projets, d'entreprises et d'infrastructures locales, favorisant ainsi la croissance de l'économie québécoise. La CIA pourrait adopter une approche semblable pour faire progresser les entreprises autochtones et la réconciliation économique.

Pour ce qui est de la structure juridique et de gouvernance, la CIA serait créée en vertu d'une loi fédérale, avec le mandat de fournir des services d'investissement aux gouvernements et aux organisations autochtones. La loi pourrait s'inspirer de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*. De même, un conseil d'administration indépendant sera établi pour assurer une surveillance de la gouvernance de la CIA. La structure de gouvernance suivra un processus en deux étapes.

Au cours de la phase initiale de la CIA, le conseil d'administration serait nommé selon une approche hybride, où le gouvernement fédéral et les organisations autochtones membres de la CIA auraient tous deux leur mot à dire dans la nomination des administrateurs au conseil. La plupart des administrateurs devraient être autochtones et représenter diverses régions et identités autochtones, de préférence des membres des Nations qui participent à la CIA. Tous les membres du conseil devraient être tenus de satisfaire à des exigences professionnelles et d'expérience particulières. Le conseil d'administration pourrait établir des comités pour superviser des secteurs précis des fonctions de la CIA, comme l'investissement et le risque, la vérification et la gouvernance. En ce qui concerne le conseil d'administration initial, il serait raisonnable de sélectionner des cadres chevronnés en matière de régimes de pensions et des cadres de la TD qui ont participé à la création de la Banque des Premières Nations, qui assumeront des rôles de leadership au sein des comités.



Les Premières Nations, les organisations des Premières Nations et le gouvernement canadien ont commencé de plusieurs façons à régler les problèmes territoriaux et à redonner aux Premières Nations un plus grand contrôle et une plus grande gérance des terres.

Les capacités, les compétences et l'expérience de la CIA progresseront à mesure que l'organisation grandira. Une fois que la CIA a prouvé sa capacité de fonctionner comme une organisation entièrement indépendante, la structure de gouvernance peut être mise à jour en conséquence. Dans le cadre de la phase d'indépendance, la structure de gouvernance devrait être ajustée pour que l'ensemble du conseil d'administration soit nommé par les membres autochtones qui investissent dans la CIA, au moyen d'élections échelonnées.

À l'avenir, la CIA pourrait également envisager la possibilité de gérer des fonds au nom des régimes de pensions des gouvernements autochtones, des personnes qui ont obtenu un règlement du Canada ou des fonds de sociétés d'assurance appartenant à des gouvernements autochtones (comme le fait la BCI).

La CIA est un exemple de la force que peut générer la collaboration entre les gouvernements et les organisations autochtones. En plus d'offrir des taux de rendement plus élevés, la CIA ferait progresser le leadership autochtone en matière de gestion des investissements. Les peuples autochtones ouvriront la voie à suivre et veilleront à ce que les valeurs autochtones soient reflétées à mesure que leur richesse croîtra. La CIA représente une option pour les gouvernements et les organisations autochtones de délaisser les systèmes coloniaux et d'adopter une solution autochtone.

Ajouts aux réserves (AAR)

Le territoire est toujours essentiel à la réussite, à la culture et à la capacité d'une Première Nation de se préserver et de se gouverner efficacement. Les terres de réserve et les territoires traditionnels demeurent extrêmement importants pour les Premières Nations, et le gouvernement du Canada a montré, en adoptant la DNUDPA, qu'il cherche à faciliter une nouvelle relation avec les peuples autochtones fondée sur le respect et la collaboration. La Couronne et ses divers ministères se sont engagés à appuyer les Premières Nations en matière de développement économique, d'autonomie gouvernementale et d'autosuffisance. Toute voie menant à ces résultats souhaités devra être ancrée dans le territoire.

Les Premières Nations, les organisations des Premières Nations et le gouvernement canadien ont commencé de plusieurs façons à régler les problèmes territoriaux et à redonner aux Premières Nations un plus grand contrôle et une plus grande gérance des terres. Il existe des mécanismes pour indemniser les Premières Nations qui n'ont pas reçu la totalité de leurs droits fonciers en vertu des traités signés (droits fonciers issus de traités (DFIT)) et pour compenser la mauvaise gestion des biens des Premières Nations par la Couronne (politique sur les revendications particulières). Les deux processus prévoient l'ajout ou l'achat de parcelles de terre par les Premières Nations, qui peuvent ensuite demander à la Couronne d'ajouter ces terres à titre de terres de réserve. Le processus d'AAR aux réserves sert de mécanisme de réparation des injustices passées, donne aux Premières Nations l'occasion de réaliser et d'exercer leurs droits issus de traités, et appuie le potentiel de développement économique.



Importance de l'emplacement - urbain ou rural

Les terres de réserve, comme les peuples des Premières Nations qui les habitent, sont diverses. Elles sont réparties dans notre vaste pays, avec des terrains, des climats et des écosystèmes différents. Certaines réserves font déjà partie de grands centres urbains, tandis que d'autres se trouvent à des centaines de kilomètres d'autres établissements et sont difficiles d'accès. Étant donné qu'une grande partie des terres de réserve disponibles sont distinctes des autres établissements ou centres urbains, de nombreuses Premières Nations ont eu de la difficulté à transformer les avantages comparatifs dont elles pourraient disposer en occasions de développement économique. Et lorsque des efforts ont été déployés pour tirer parti de ces avantages comparatifs sur le territoire traditionnel ou les terres de réserve, les décisions relatives à la gestion des terres revenaient au gouvernement fédéral canadien, qui se rangeait souvent du côté des promoteurs de ressources externes ou des sociétés d'État au détriment des droits des Premières Nations.

La possibilité pour les Premières Nations de choisir un territoire supplémentaire, en particulier les régions urbaines, et de l'utiliser au profit de leurs communautés contribue à faire progresser la réconciliation. Les raisons pour lesquelles des secteurs particuliers sont importants pour Premières Nations varieront. Certaines Premières Nations chercheront à conserver des terres qui faisaient autrefois partie de leur territoire et qui pourraient avoir une importance culturelle ou historique. D'autres Premières Nations souhaiteront créer des zones offrant un meilleur accès à la chasse ou à la pêche, ou à d'autres activités importantes pour elles. D'autres encore voudront avoir recours à des AAR en milieu urbain pour stimuler le développement économique. Pour que les AAR soient un mécanisme de développement économique autochtone réussi, les terres doivent être utiles et l'intégration aux économies régionales existantes doit être possible. Les AAR en milieu rural où se fait l'extraction des ressources sont lucratifs, mais ils dépendent de la durée du projet et de la variabilité des prix des ressources. Les meilleures possibilités de réussite durable et à long terme résident dans les AAR en milieu urbain, qui se prêtent à une planification à long terme et où il existe de nombreux domaines potentiels de collaboration avec d'autres Premières Nations, des municipalités ou des entreprises privées.

SAC et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord (RCAAN) soutiennent également que les réserves urbaines « offrent aux Premières Nations des possibilités de développement économique qui ne seraient pas disponibles dans une localité plus rurale » et citent « les vastes gammes de possibilités de démarrage d'entreprises autochtones et l'accès amélioré des membres de la collectivité au marché de l'emploi à l'extérieur de la réserve. »¹³ Par ailleurs, la Couronne affirme, tout comme les institutions de la LGF, que l'amélioration du développement économique (particulièrement dans les centres urbains) pour les Premières Nations profite non seulement aux Autochtones, mais assure une stimulation économique qui profite aux régions, aux municipalités et aux Canadiens allochtones¹⁴

Bien que les possibilités soient peut-être plus grandes en milieu urbain, les défis peuvent l'être aussi. Les régions urbaines, en particulier celles qui sont potentiellement lucratives, sont beaucoup plus susceptibles de compter un plus grand nombre d'intervenants. Davantage de variables pourraient créer plus de problèmes. De plus, pour exploiter et maximiser pleinement le potentiel de développement économique qu'un nouvel AAR pourrait apporter, il faut une importante capacité interne, une planification à long terme et des capitaux; ce sont là des aspects que de nombreuses Nations sont en train de développer, mais qu'elles n'ont pas encore pleinement réalisés. Ce besoin de capacité est l'une des principales raisons pour lesquelles il est si logique que les Premières Nations travaillent ensemble, avec l'appui de bonnes institutions.

Gouvernance des terres pour les AAR

Le contrôle des terres des Premières Nations est habituellement structuré de deux façons : soit les terres sont régies par la *Loi sur les Indiens*, auquel cas le gouvernement fédéral contrôle le zonage, la location, la désignation, la délivrance de permis, etc.; soit la Première Nation contrôle les terres, adhère à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*

ou négocie une autonomie gouvernementale globale.¹⁵ En 2014, un rapport d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada sur la gestion des terres et le développement économique durable pour les Premières Nations révélait que les Premières Nations régies par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* réussissent mieux.¹⁶ Cela correspond au point de vue des institutions de la LGF et des dirigeants autochtones selon lequel un contrôle accru par les Premières Nations se traduit par un plus grand succès. Le contrôle exercé par les Premières Nations, par opposition au contrôle exercé par la Couronne en vertu de la *Loi sur les Indiens*, permet aux Premières Nations de suivre « le rythme des affaires »,¹⁷ ce qui réduit le temps et les coûts et renforce la capacité des communautés des Premières Nations.

La mise en place d'un régime coutumier de gestion des terres permet d'améliorer le processus des AAR. Étant donné que les désignations ou les décisions ou accords de location sont pris par les Nations elles-mêmes, elles peuvent établir le rythme auquel les affaires se déroulent. Elles ne sont redevables à personne, sauf à elles-mêmes et à leur partenaire potentiel. Les bandes qui mènent des activités semblables en vertu de la *Loi sur les Indiens* ont une variable supplémentaire en ce sens que la Couronne doit participer à ces décisions. Le processus peut quand même se dérouler rapidement, mais cette variable supplémentaire peut causer des retards.

Un régime foncier coutumier permet également de garantir les emprunts au moyen des terres pour accéder à du financement aux fins de développement. Il est toujours possible de le faire en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et de plus en plus d'institutions financières s'adaptent au fonctionnement de ces systèmes, mais à mesure que les Premières Nations commencent à s'éloigner de la *Loi sur les Indiens* et que SAC et RCAAN cèdent un plus grand contrôle aux Premières Nations et aux institutions des Premières Nations, il semble inévitable que la meilleure voie à suivre passe par la gestion coutumière des terres. La gestion coutumière des terres est également un indicateur de

l'accroissement de la capacité et de l'organisation au sein d'un gouvernement des Premières Nations, ce qui signifie habituellement qu'il y a une priorisation des objectifs à long terme ainsi qu'une mobilisation et une planification communautaires.

En 2015, le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) a entrepris une étude sur les expériences des Premières Nations quant aux AAR. Le rapport souligne que les promoteurs ont souligné « l'effet du processus de désignation des terres sur le décollage du développement économique dans les communautés » et que, sans les plans en place, « il était plus difficile pour la collectivité d'orienter les efforts liés aux AAR et optimiser les avantages possibles pour les membres de la collectivité »¹⁸

Monétisation des AAR - Droits et taxes

Au fur et à mesure que les Premières Nations et la Couronne s'éloignent des parties restrictives de la *Loi sur les Indiens* et s'orientent vers un contrôle et une autonomie accrue de tous les aspects de la gouvernance, les taxes et les droits perçus sur les terres des Premières Nations seront de plus en plus ciblés. Il s'agit du principal domaine d'intérêt de l'une des institutions sœurs du CGF, la Commission de la fiscalité des Premières Nations (examiné en détail dans le chapitre sur la compétence et les pouvoirs financiers accrues du projet Feuille de route). Pour accroître les recettes autonomes, des systèmes de taxes et de redevances seront probablement mis au point pour les Premières Nations. Certaines l'ont déjà fait et ont donc plus de contrôle sur l'utilisation de leur fonds et peuvent tirer parti des revenus fixes et constants pour avoir un meilleur accès au capital.

La politique fiscale peut également servir à gérer les relations entre les promoteurs d'un AAR. Le cas cité se trouve au Nouveau-Brunswick, entre la Première Nation des Malécites du Madawaska, le gouvernement fédéral, la province et les entreprises locales, et il en est question dans l'étude du CNDEA.¹⁹ Les terres de réserve urbaines de la Première Nation des Malécites du Madawaska sont situées à proximité de la ville

d'Edmundston. Les entreprises locales hors réserve craignent que différents régimes fiscaux dans les réserves et à l'extérieur des réserves ne favorisent trop les entreprises dans les réserves. L'entente, qui est en place depuis plus de 20 ans, est telle que la Première Nation perçoit la TVH sur les transactions dans les réserves, ce qui n'est habituellement pas nécessaire. Un pourcentage de la portion provinciale de la TVH est retourné à la Première Nation. Toutes les parties concernées en bénéficient. Les entreprises dans les réserves et hors réserve ont un accès égal au marché disponible. La Première Nation reçoit des avantages financiers des entreprises situées dans les réserves et hors réserve, ce qui l'incite à promouvoir les deux formules. Les gouvernements fédéral et provinciaux reçoivent aussi des revenus auxquels ils n'auraient autrement pas accès. Il s'agit d'un exemple de la force de l'union, non seulement entre les Premières Nations, mais aussi entre les Premières Nations et d'autres promoteurs; une solution qui profite à tous.

AAR - Avantages pour les Premières Nations

Les terres ajoutées pour les Premières Nations servent à plusieurs fins. Les AAR favorisent une plus grande réconciliation entre le Canada et les Premières Nations, donnent aux Premières Nations un plus grand contrôle sur leurs territoires traditionnels et leurs activités culturelles, comme l'exige la DNUDPA, et offrent aux Premières Nations un accès meilleur et plus équitable aux activités de développement économique dans leurs régions, si tel est leur choix. Le potentiel de développement économique sur les terres nouvellement ajoutées profite non seulement aux membres d'une Nation dans une réserve, mais partout. Les revenus générés de façon uniforme, prévisible et gérable (par opposition au financement actuel de la Couronne axé sur les programmes) permettent un soutien contrôlé par la communauté de l'éducation, du développement social, du logement, des soins de santé, du développement des infrastructures, des programmes linguistiques, et plus encore au profit des membres de toute la communauté.

En raison des retards, les Premières Nations peuvent rater des activités de développement économique potentiellement lucratives, faire face à un surpeuplement sur les terres de réserve actuelles en raison de la croissance des populations et voir le processus de réconciliation piétiner.

Les avantages économiques directs découlant des nouveaux aménagements sur de nouvelles terres proviennent de la location de ces terres, ainsi que des taxes ou des droits perçus par la Première Nation. C'est de cette façon que les municipalités génèrent des revenus et peuvent avoir accès à des capitaux pour poursuivre le développement. Les avantages économiques indirects découlent du fait que les entreprises privées ou appartenant à une bande sont exploitées dans les réserves, qu'elles contribuent à l'expansion du secteur privé, qu'elles favorisent une économie circulaire et durable dans les réserves et qu'elles offrent plus d'options d'emploi. Comme il a été mentionné ailleurs dans le présent chapitre, les avantages économiques indirects profitent également aux membres allochtones des municipalités avoisinantes. Un marché de l'emploi plus vaste créé par des entreprises en croissance dans les réserves peut nécessiter et attirer des travailleurs de la région environnante qui ne font pas partie de la bande. L'augmentation de l'emploi et du revenu des membres vivant dans une réserve entraînera vraisemblablement une augmentation des dépenses hors réserve. L'accroissement des activités de développement se traduirait par l'amélioration des projets d'infrastructures dans les réserves qui relieraient ou amélioreraient les infrastructures existantes hors réserve, comme les routes, les ponts, etc.

Les revenus pourraient également être affectés aux infrastructures ou aux programmes visant à améliorer les activités culturelles des Premières Nations. Les terres ajoutées au moyen d'un AAR pourraient avoir une importance historique ou culturelle, laisser davantage le champ libre et offrir davantage de possibilités pour mener des activités culturelles.

Défis actuels liés au processus d'AAR

L'étude du CNDEA de 2015 visait à « illustrer certains des avantages des AAR et des problèmes auxquels les Premières Nations font face, et donner une liste des pratiques exemplaires issues des réussites des Premières Nations pour ce qui est des AAR. »²⁰ L'étude

a regroupé l'information provenant de neuf Premières Nations au Canada (dont six sont identifiées et trois ont choisi de demeurer anonymes) et comprenait tant des réserves urbaines que rurales. L'étude illustre les facteurs de réussite, ainsi que certains des défis les plus importants auxquels les Premières Nations sont confrontées dans le processus d'AAR.

L'une des préoccupations les plus courantes dans toute discussion au sujet du processus d'AAR, c'est qu'il s'agit d'un long processus. En raison des retards, les Premières Nations peuvent rater des activités de développement économique potentiellement lucratives, faire face à un surpeuplement sur les terres de réserve actuelles en raison de la croissance des populations et voir le processus de réconciliation piétiner. Les changements dans les conseils ou les administrations élus au cours d'un long processus peuvent étouffer toute masse critique qui aurait pu se former en vue d'un changement positif et la capacité peut être diminuée, de sorte que même si le processus d'AAR est une réussite, la possibilité d'un plus grand succès a été ratée.

Dans le cadre de l'étude du CNDEA, une cause cruciale du retard du processus d'AAR a été le fait de donner suite aux préoccupations des municipalités au sujet des terres désignées aux fins d'AAR. Les Premières Nations interrogées dans le cadre de l'étude étaient d'avis que la difficulté dans les relations avec les municipalités « découle d'un manque continu de compréhension... concernant les Premières Nations au Canada. »²¹ Les stéréotypes négatifs perpétués à l'égard des peuples et des communautés autochtones demeurent malheureusement un facteur, avec des exemples cités de communautés qui demandent une zone tampon de 100 à 150 mètres entre les logements locaux existants et l'ajout prévu à une réserve (parce qu'on craint qu'une nouvelle réserve urbaine à proximité n'ait une incidence négative sur la valeur des propriétés) et des commentaires négatifs fréquents qui ont amené une Première Nation à organiser des ateliers et des séances d'information pour surmonter ce problème.²²

Les Premières Nations participant à l'étude avaient des relations différentes avec les municipalités dans lesquelles elles avaient l'intention d'ajouter des terres de réserve, certaines amicales, d'autres acrimonieuses. Toutefois, l'étude repose sur la théorie selon laquelle une relation amicale antérieure n'est pas en soi une « condition suffisante pour le maintien de relations de travail positives »,²³ ni le fait d'avoir des contrats de service avec la municipalité. Les relations de travail se sont plutôt améliorées plus fréquemment lorsque la Première Nation et la municipalité ont collaboré à un processus de développement économique communautaire conjoint financé à l'externe par le gouvernement fédéral canadien. Même si le plan conjoint donne lieu à peu d'activités de développement, les lignes de communication formelles et informelles s'améliorent et préparent le terrain pour que le développement se fasse dans l'intérêt mutuel à l'avenir. En bref, un rapprochement entre une Première Nation et une municipalité rend les deux entités plus fortes. De plus, plusieurs Premières Nations réunies apportent des ressources et des capacités supplémentaires à cette alliance.

Qui plus est, les municipalités craignent de perdre une partie de leurs revenus fiscaux municipaux en raison des AAR. La perte de revenus potentiels peut être compensée par des revenus à long terme provenant de la prestation de services aux infrastructures se trouvant sur le territoire, aménagées par le truchement d'un AAR (eau, aqueduc, évacuation des déchets, électricité, etc.). Cependant, nombre de municipalités sont initialement réticentes à l'idée de perdre des revenus potentiels dès le départ et il devient difficile de négocier avec elles, car elles partent d'une position fixe et fermée selon laquelle les AAR leur coûteront de l'argent à l'avenir. Ce type de préoccupation peut annuler les avantages potentiels de l'agrégation et des partenariats. Lorsque les parties accordent trop d'importance à la protection d'un faible potentiel de revenus, elles ignorent les avantages plus importants qu'elles pourraient chacune en tirer. Le développement économique des Premières Nations représente une excellente occasion pour le Canada, les provinces et les municipalités. Le fait de débloquer les économies des Premières Nations, d'y participer et de les intégrer présente des avantages potentiels considérables pour toutes les parties concernées, sur les plans financier et social.

Dans l'étude du CNDEA, une personne interrogée de la Première Nation de Westbank, en Colombie-

Britannique, a déclaré ce qui suit au sujet des relations entre les Premières Nations et les municipalités : « La sensibilisation est tellement importante pour faire comprendre que cela nous concerne tous, et que vous ne perdez rien. »²⁴ Dans une analyse commandée, on a estimé que le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique pourraient obtenir respectivement 50 millions de dollars et 30 millions de dollars en revenus fiscaux fédéraux et provinciaux à la suite de la croissance de l'activité économique hors réserve à proximité de la réserve urbaine de Westbank;²⁵ les gains compensent de façon importante la perte de revenus fiscaux d'une municipalité. Ce ne serait pas un cas isolé. Les AAR peuvent stimuler le développement qui mène à une plus grande richesse et à une meilleure santé pour toutes les parties concernées.

L'étude du CNDEA a mis en évidence d'autres facteurs qui contribuent également à allonger les processus d'AAR. Les municipalités qui agissent de mauvaise foi et qui tentent de tirer parti de leur position pour obtenir du financement ou un soutien provincial pour leurs propres projets peuvent retarder un processus d'AAR. De tiers intervenants, parfois des services publics ou des citoyens privés ayant des droits d'accès ou des emprises, peuvent également faire traîner le processus d'AAR pendant plusieurs années. Dans le cadre d'un processus d'AAR, la Couronne a également l'obligation de consulter d'autres Premières Nations. De nombreuses Premières Nations ont des territoires traditionnels qui se chevauchent, et la Couronne devra les consulter dans le cadre du processus d'AAR. Cela peut entraîner une concurrence pour l'ajout de terres au moyen d'AAR ou une autre revendication territoriale entre les communautés, ce qui complique les choses et rend le processus plus long et plus coûteux.

Dans le cadre de l'étude, les promoteurs autochtones ont également relevé deux problèmes courants concernant le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux dans la durée du processus d'AAR. Certains participants soutiennent que le processus d'AAR favorise les besoins du gouvernement plutôt que ceux de la Première Nation, « puisque les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent facilement influencer et, par extension, se pencher sur les préoccupations des municipalités et des tierces parties »²⁶ Lorsque les questions soulevées ne cadrent pas avec la planification fédérale ou provinciale et qu'elles sont uniquement l'affaire des Premières Nations,

elles deviennent plus problématiques. Les promoteurs autochtones ont également fait remarquer que le processus d'AAR était accéléré et beaucoup plus fluide lorsque la province ou le gouvernement fédéral s'intéressait particulièrement à la réussite d'un AAR en particulier, en supposant qu'un processus d'AAR beaucoup plus rapide découlait du fait que « ces ordres de gouvernement font appel à leur influence politique pour limiter les préoccupations des municipalités ou des tierces parties. »

Cela semblerait indiquer que les gouvernements fédéral et provinciaux agissent plus rapidement lorsqu'ils ont un intérêt direct à l'égard de l'AAR, ce qui constitue un autre argument en faveur du regroupement et de la collaboration entre toutes les parties. Les provinces et le gouvernement fédéral devraient agir rapidement et efficacement, indépendamment de leurs propres intérêts, et ils se sont engagés à le faire en adoptant la DNUDPA. Mais ils ont tout intérêt à ce que le développement économique et social des Autochtones profite à tous les Canadiens. Les provinces jouent également un rôle à cet égard, mais le gouvernement fédéral peut prendre des mesures pour appuyer les Premières Nations dans le processus d'AAR, avec l'assurance et la volonté politique de faciliter les ententes entre les Premières Nations et les municipalités et de fournir un solide soutien régional grâce à un personnel compétent et stable.

Les promoteurs de l'étude de la CNDEA ont formulé plusieurs suggestions pour améliorer le processus d'AAR qui pourraient être appuyées par les institutions de la LGF et le gouvernement canadien. Le regroupement des Premières Nations, qui pourrait être dirigé par un groupe comme le Conseil économique autochtone, faciliterait le partage des coûts, l'accélération du processus et le partage des capacités.

Ces suggestions comprennent ce qui suit :

- Simplifier le processus de consultation pour toutes les parties en élaborant un processus cohérent et uniforme
- Établir des échéances fermes pour les diverses étapes du processus d'AAR. Cela incite à l'achèvement de la tâche ou de l'élément et réduit les retards ou les atermoiements des parties intéressées (municipalités ou tiers).
- Permettre au processus d'AAR d'aller de l'avant dès l'obtention de l'appui des intervenants, en laissant les négociations et les détails subséquents se poursuivre sans retarder tout le processus
- Assurer une plus grande clarté de la part du gouvernement fédéral quant aux étapes à suivre pour amorcer et maintenir le processus d'AAR

Facteurs de réussite les plus importants des AAR en milieu urbain

Dans le cadre de l'étude du CNDEA, on a demandé aux promoteurs interviewés de déterminer les facteurs de réussite les plus importants des AAR en milieu urbain. Fiscal Realities, les auteurs de l'étude, s'empressent de souligner que la liste ne représente pas nécessairement les facteurs les plus cruciaux pour toutes les Premières Nations prospères sur le plan économique au Canada,²⁷ mais résumant les facteurs contributifs identifiés pour les Premières Nations participantes. Bien qu'ils ne soient pas nécessairement universellement applicables, les cinq principaux facteurs de réussite pourraient être utilisés dans l'élaboration de pratiques exemplaires et de stratégies visant à rationaliser et à améliorer le processus d'AAR.

Les cinq facteurs cités sont les suivants :

1. **Infrastructures et services**
2. **Gouvernance**
3. **Régime de gestion des terres**
4. **Recettes autonomes**
5. **Soutien communautaire**



Prestation de services – Compétence élargie par agrégation

Les Premières Nations ont exprimé le désir d'occuper leur champ de compétence. La prise en charge de la prestation des services et des travaux publics est un élément essentiel du champ de compétence. Les Premières Nations sont les mieux placées pour répondre aux besoins de leurs membres. Cette affirmation est corroborée par un article publié dans *Economic Papers*, selon lequel les revenus de transfert par habitant de sources autochtones sont associés à des résultats plus solides en matière de bien-être des communautés comparativement aux transferts directs des gouvernements fédéral et provinciaux.²⁸ La voie à suivre vers la réconciliation socioéconomique exigera que SAC délègue le contrôle des services clés et des travaux publics aux gouvernements des Premières Nations et aux institutions autochtones, faisant place à la compétence autochtone.

Les peuples autochtones peuvent jouer un rôle de chef de file dans la prestation de services clés et de travaux publics pour les communautés des Premières Nations dans une foule de domaines comme l'éducation, les programmes culturels, la revitalisation linguistique, la santé et les infrastructures communautaires, pour n'en nommer que quelques-uns. Certaines Nations peuvent chercher à obtenir ces services à l'interne au sein de leur structure gouvernementale, alors que d'autres Nations peuvent préférer travailler en collaboration avec d'autres gouvernements des Premières Nations. En travaillant en collaboration, les Premières Nations peuvent réaliser des économies d'échelle, accroître leur pouvoir de négociation et optimiser la valeur de la prestation de services et des travaux publics pour les communautés autochtones.

La section sur les structures de collaboration du présent chapitre décrit trois structures qui permettent aux Premières Nations de collaborer efficacement. L'une de ces structures est celle des organismes sans but lucratif, où de multiples Premières Nations mettent en commun leurs ressources dans un seul établissement autochtone pour offrir des services clés. À titre d'exemple, l'AFNWA fournira l'infrastructure d'approvisionnement en eau et d'aqueduc, l'Autorité sanitaire des Premières Nations fournira les services de santé ou le Comité directeur de l'éducation des Premières Nations fournira les services d'éducation.

Le rôle de SAC diminuera, les gouvernements et les institutions autochtones prenant leur place. Tout au long de ce processus, les institutions de la LGF assureront le développement des capacités et la certification de ces organisations, y compris les certifications du système de gestion financière (SGF) et du rendement financier (RF). Le CGF fournit déjà des certifications de SGEA et de RF aux gouvernements des Premières Nations, ce qui démontre de solides pratiques de gouvernance financière et d'administration. Ces certifications seront bientôt élargies pour les organismes autochtones sans but lucratif. La raison pour laquelle ce processus de certification a connu autant de succès, c'est le soutien des capacités que fournit le CGF pour renforcer les capacités locales au sein des communautés des Premières Nations. Une gouvernance et des contrôles internes efficaces donnent confiance aux gouvernements fédéral et provinciaux, aux partenaires commerciaux et aux membres des communautés des Premières Nations.

Compte tenu des modifications à venir à la LGF, la FNFA sera en mesure de fournir du financement aux organismes autochtones sans but lucratif, comme les conseils tribaux. L'IIPN fournira un soutien à la capacité et des examens de faisabilité technique pour les OSBL autochtones qui mettent en commun leurs ressources pour des projets d'infrastructures communs. Le soutien fourni par les institutions de la LGF ouvrira la voie aux Premières Nations pour qu'elles puissent assumer une plus grande compétence et libérer le plein potentiel des Premières Nations qui travaillent ensemble pour bâtir un avenir plus solide.

Le CGF, grâce à sa certification des OSBL, donnera au gouvernement du Canada la confiance dont il a besoin pour transférer ces compétences aux Premières Nations et aux coalitions des Premières Nations. Dans certains cas, le CGF peut jouer un rôle de réglementation indépendant pour gérer les risques pour les Premières Nations participantes et le gouvernement fédéral. Dans le cas de l'AFNWA, le CGF appuiera cette coalition de 15 Premières Nations en assumant un rôle de réglementation indépendant.

Le succès de l'AFNWA servira de modèle pour le changement monumental que l'adoption de la DNUDPA représentera pour le gouvernement et l'industrie. La formation de l'AFNWA est une affirmation de l'autodétermination des Premières Nations du Canada atlantique : une solution à la gestion de l'eau par les Premières Nations, pour les Premières Nations. Étant donné que le gouvernement du Canada a déclaré son intention de mettre fin à SAC à un moment indéterminé dans l'avenir, ce modèle peut devenir un mécanisme de contrôle dirigé par les Autochtones. Ce modèle évolutif permettra aux coalitions de Premières Nations nouvelles et émergentes dans d'autres régions et secteurs de fournir des services à leurs communautés, ce qui préparera le retrait de SAC.

À mesure que les Premières Nations se regroupent pour fournir des services à leurs membres, certaines peuvent être en mesure de servir les communautés allochtones de la région. Les secteurs de service possibles sont aussi variés que le traitement de l'eau et des eaux usées, l'éducation et les soins de santé. Alors que l'AFNWA planifie son avenir, elle envisage déjà, par exemple, la possibilité de fournir des services aux utilisateurs commerciaux payants afin de mieux financer ses activités.

Infrastructures

Les Premières Nations recherchent des infrastructures communautaires qui ajoutent de la valeur pour leurs membres, reflètent les valeurs culturelles et attirent des possibilités de développement économique. Le chapitre 3 du projet Feuille de route décrit la voie à suivre pour faire progresser les infrastructures des Premières Nations, y compris l'établissement de l'IIPN. Cette section explore comment les Premières Nations, avec le soutien de l'IIPN, peuvent travailler en collaboration pour bâtir des infrastructures communautaires résilientes et tirer parti des économies d'échelle. La voie facultative de collaboration des Premières Nations en matière de construction, d'approvisionnement et d'entretien des infrastructures peut maximiser la valeur des investissements dans les infrastructures dans les communautés des Premières Nations.

Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN)

L'IIPN appuiera les projets d'infrastructures regroupés des Autochtones afin de maximiser la valeur que les Premières Nations reçoivent des investissements en matière d'infrastructures. L'IIPN a déjà démontré sa capacité d'ajouter de la valeur par sa collaboration avec l'AFNWA. En créant un organisme sans but lucratif, ces Premières Nations de la région de l'Atlantique ont mis en commun leurs ressources pour prendre le contrôle des infrastructures d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées de leurs communautés. L'IIPN a travaillé en étroite collaboration avec l'AFNWA à la planification, à l'approvisionnement et à l'établissement de ces infrastructures, et a fourni une expertise professionnelle qui a permis aux Premières Nations de collaborer pour mieux servir leurs communautés.

Une étude de *Environmental Science & Pollution Research*²⁹ a révélé que des investissements plus importants dans les infrastructures d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées des Premières Nations étaient liés à des taux plus faibles de maladies d'origine hydrique, ce qui démontre que des communautés en santé sont essentielles à la réconciliation socioéconomique. Le *Journal of Information, Information Technology & Organizations*³⁰ a révélé des liens positifs entre les investissements dans les infrastructures des technologies de l'information et des communications et les possibilités d'affaires, l'éducation, l'emploi et la santé. De toute évidence, les infrastructures sont essentielles à la prospérité des communautés des Premières Nations. De nombreuses Premières Nations, surtout dans les régions éloignées, n'ont pas réussi à obtenir des infrastructures de qualité dans leurs communautés. Des limites semblables existent également pour les petites communautés qui n'ont pas les économies d'échelle nécessaires pour obtenir les infrastructures nécessaires.³¹ Les communautés éloignées des Premières Nations sont désavantagées par les coûts plus élevés des biens et des services, surtout pour les infrastructures complexes. Souvent, les communautés éloignées n'ont pas accès à tous les entrepreneurs et gens de métier nécessaires pour réaliser des projets à grande échelle. Cette lacune entraîne des coûts plus élevés et souvent des infrastructures dont la construction est de moindre qualité, ainsi que des travaux d'entretien et de réparation continus.





Prenons l'exemple d'une salle communautaire dont la plomberie doit être modernisée. Dans la plupart des communautés autochtones, une soumission pourrait être présentée à plusieurs entrepreneurs en plomberie locaux pour trouver celui qui offre le meilleur rapport qualité-prix. Dans de nombreuses communautés autochtones éloignées, il est possible qu'il n'y ait pas de plombiers certifiés locaux. Un plombier pourrait devoir prendre l'avion ou conduire pendant plusieurs heures pour se rendre dans la communauté. Cela pourrait augmenter considérablement le prix de la mise à niveau de la plomberie et réduire le nombre d'entrepreneurs qui seraient prêts à se déplacer. Le coût des travaux serait plus élevé, mais l'avantage sur place de la modernisation de la plomberie serait le même. Cet exemple illustre les problèmes uniques auxquels font face les communautés éloignées lorsqu'elles construisent et entretiennent des infrastructures.

Ces problèmes ne se limitent pas à la modernisation de la plomberie; ils visent également la main-d'œuvre qualifiée, l'utilisation d'équipement spécialisé ou la livraison de fournitures ou de pièces. Les coûts de construction et d'entretien d'infrastructures complexes peuvent rapidement devenir prohibitifs. Les petites communautés peuvent également faire face à des coûts prohibitifs en raison du manque d'économies d'échelle. Pour résoudre ces problèmes, les Premières Nations pourraient regrouper leurs ressources, si elles le souhaitent, pour mettre sur pied un organisme d'approvisionnement coordonné regroupant plusieurs Nations (p. ex., OSBL, comité de contrats groupés). Cela pourrait engendrer des économies d'échelle et réduire le coût d'achat et d'entretien des infrastructures, de renforcer le pouvoir de négociation des Premières Nations et d'accroître la valeur reçue des investissements dans les infrastructures.³²

L'IIPN peut fournir aux Premières Nations intéressées une plateforme commune leur permettant de regrouper leurs ressources pour les infrastructures communautaires, l'approvisionnement et l'entretien. **En tant qu'organisation dirigée par les Premières Nations, l'IIPN réunit les connaissances techniques et les relations avec les Premières Nations qui peuvent faire des projets d'infrastructures collaboratifs une réalité.** L'organisme hébergera l'expertise technique nécessaire pour conseiller les Premières Nations sur la faisabilité des projets d'infrastructures en commun et facilitera la collaboration entre les Premières Nations et les organisations autochtones.

Les organisations sœurs de la LGF peuvent également offrir du soutien. L'initiative sur les statistiques des institutions de la LGF produira des recherches fondées sur des données probantes pour cerner des possibilités de regroupement, la FNFA procurera du financement pour les infrastructures des Premières Nations et le CGF accordera une certification des infrastructures pour fournir une assurance pour les projets d'infrastructures clés. Les institutions de la LGF fournissent un environnement où les Premières Nations peuvent se renforcer mutuellement grâce à des initiatives d'infrastructures en collaboration.

Partenariats public-privé (PPP)

Au cours des 20 dernières années, le Canada a introduit des innovations dans son modèle de financement et d'approvisionnement pour les infrastructures publiques, y compris les partenariats public-privé (PPP).³³ Pendant cette période, le modèle d'approvisionnement et de financement désuet des Premières Nations a persisté. Le modèle des PPP fait maintenant partie intégrante de l'approvisionnement dans le secteur public canadien, tandis que les Premières Nations sont accablées par des limites rigides et coûteuses en matière d'approvisionnement et de financement.

Dans le modèle des PPP, un consortium du secteur privé est responsable de la conception, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures.³⁴ Étant donné que le consortium du secteur privé est souvent responsable de la construction et de l'entretien, il est encouragé à construire des infrastructures qui durent, assorties de modalités contractuelles sur la durée de vie prévue de l'actif. Ce modèle peut transférer le risque du secteur public au secteur privé.

Les projets d'infrastructures du secteur public sont connus pour leur dépassement des délais et des coûts. Le modèle des PPP a gagné en popularité dans le secteur public pour régler ces deux problèmes. Les projets d'infrastructures des Premières Nations font aussi souvent l'objet de retards et de dépassements budgétaires. En 2016, le gouvernement du Canada a entrepris une étude portant sur un échantillon de 19 projets d'infrastructures des Premières Nations. L'étude a révélé que 11 projets avaient dépassé leur budget et que la portée des huit autres avait été réduite pour respecter l'enveloppe de financement.³⁵ L'établissement et l'habilitation de l'IIPN contribueront grandement à résoudre ce problème. Grâce aux mesures de soutien offertes par l'IIPN, les Premières Nations pourraient participer à un modèle facultatif de PPP. Les PPP peuvent offrir aux Premières Nations d'autres choix qui pourraient transférer au secteur privé les risques liés à la construction et à l'entretien des projets.

Le financement et l'envergure ont été des obstacles à la participation des Premières Nations au modèle des PPP. Dans le secteur parapublic, les projets de plus de 100 millions de dollars sont considérés comme de solides candidats aux PPP.³⁶ Grâce aux nouvelles options de financement au moyen de la monétisation dont il est question au chapitre 3 du projet Feuille de route, les institutions de la LGF peuvent aider les gouvernements des Premières Nations à regrouper des projets pour réaliser des économies d'échelle dans le cadre de contrats de PPP en collaboration.³⁷ De multiples communautés liées par région géographique et type de projet intéresseraient le secteur des PPP. Les gouvernements des Premières Nations qui se regroupent pour fournir des services régionaux à leurs citoyens, comme l'AFNWA, pourraient être des candidats particulièrement prometteurs pour ce modèle. De nouvelles options de financement auprès de la Banque de développement autochtone (dont il est question au chapitre 3 du projet Feuille de route) pourraient attirer davantage l'intérêt du secteur privé dans l'aménagement des infrastructures communautaires des Premières Nations.

En résumé, les Premières Nations ont d'importantes occasions de travailler ensemble et de maximiser la valeur qu'elles tirent des investissements dans les infrastructures communautaires. L'IIPN peut fournir une plateforme commune pour faire progresser la construction, l'approvisionnement et l'entretien des infrastructures communautaires collectives. Les PPP offrent une option supplémentaire si les Nations veulent établir des partenariats public-privé pour faire progresser les infrastructures de leurs communautés. En travaillant ensemble, les Premières Nations disposent d'options, d'outils et d'un pouvoir de négociation accrus en matière d'infrastructures au profit des membres de leurs communautés.

Assurance

L'assurance collective est un autre domaine où les Premières Nations peuvent mettre leurs forces en commun. La FNFA a mis en commun les besoins d'emprunt collectif des Premières Nations afin d'obtenir pour ces dernières des capitaux à faible coût et à long terme. Le moment est venu de tirer parti de ce succès et de cette expérience pour regrouper les besoins en assurance des Premières Nations afin d'obtenir un meilleur service à de meilleurs taux. En plus de son travail visant à fournir un financement abordable et accessible, la FNFA travaille à mettre au point des modèles visant à améliorer la capacité des Premières Nations à obtenir et à maintenir un programme complet d'assurance de qualité et à faible coût, à des conditions encore meilleures si la démarche est collective.

Comme pour de nombreux aspects abordés dans le cadre du projet Feuille de route, nombre de Premières Nations ont dû composer avec des problèmes d'assurance avec peu de capacité, peu d'expérience et peu d'options. Les circonstances économiques difficiles, les contraintes de la Loi sur les Indiens, les préoccupations géographiques et d'autres facteurs ont créé un environnement à risque élevé dans lequel peu de compagnies d'assurance sont disposées à entrer sans hésitation considérable. Cela a nui à toute approche collaborative en matière d'assurance par le passé et, comme l'affirme la FNFA, les communautés sont laissées à elles-mêmes, chacune souscrivant individuellement toutes les assurances requises, tous les bénéfices de souscription allant à l'assureur.³⁸

La FNFA souligne également les défis avec lesquels le marché mondial de l'assurance est aux prises depuis plusieurs années, qui mettent en lumière « à quel point la communauté autochtone est mal desservie, cloisonnée et exclue par l'industrie de l'assurance, ce qui entraîne une incertitude et une iniquité énormes »³⁹ La vision générationnelle énoncée par la FNFA pour un modèle d'assurance appartenant à des Autochtones est la suivante : « habiliter les communautés et les organisations autochtones grâce à des partenariats de confiance pour posséder et gérer un vaste programme novateur et collectif d'assurance et de gestion des risques conçu pour protéger les investissements et les actifs tout en rehaussant la force économique et le bien-être des communautés autochtones. »⁴⁰

Selon la FNFA, une nouvelle approche en matière d'assurance présente les avantages potentiels suivants :

- **rehausser la croissance économique et le bien-être des communautés autochtones;**
- **assurer une participation équitable au marché de l'assurance;**
- **stabiliser la couverture d'assurance et les coûts tout en renforçant la résilience;**
- **maintenir les avantages de la gestion des risques sur plusieurs générations;**
- **accroître l'autonomie et la propriété;**
- **donner accès à des outils et à des ressources de développement des capacités pour accroître ou améliorer le profil de risque de la communauté;**
- **créer de nouveaux emplois et de nouvelles carrières pour les Autochtones dans le secteur de l'assurance et de la gestion des risques**⁴¹

Une couverture d'assurance plus complète pour les gouvernements des Premières Nations, les entreprises publiques et les entreprises privées autochtones procure des avantages concrets et contribue à favoriser un climat de développement économique plus sain.

La FNFA a établi un partenariat avec la société de courtage BFL Canada pour amorcer le processus de création de ce nouveau modèle d'assurance pour les membres emprunteurs de la FNFA. Les deux parties collaborent à une étude de faisabilité visant à déterminer les pratiques exemplaires et un modèle d'assurance collective pour les Premières Nations. L'un des principaux mandats du CGF consiste à aider les Premières Nations à atténuer et à gérer les risques potentiels.

Le modèle d'assurance collective de la FNFA et de BFL vise à assurer :

- **la collaboration entre les communautés pour accroître leur influence dans le secteur de l'assurance;**
- **des pratiques exemplaires communes, des économies d'échelle plus importantes et une plus grande répartition du risque;**
- **un accès direct au soutien des réclamations, à la gestion des risques et à l'expertise en modélisation des risques et en transfert alternatif de risques;**
- **un modèle évolutif qui a fait ses preuves pour les communautés et qui peut devenir un mécanisme plus robuste et plus complet au fil du temps;**
- **un accès direct au marché de l'assurance, ce qui se traduit par une couverture plus étendue, une tarification améliorée et une transparence et une prévisibilité accrues;**
- **des bénéfices de souscription excédentaires liés aux actifs communautaires ou aux projets et entreprises de développement économique remboursés aux membres participants.**⁴²

Une couverture d'assurance plus complète pour les gouvernements des Premières Nations, les entreprises publiques et les entreprises privées autochtones procure des avantages concrets et contribue à favoriser un climat de développement économique plus sain. Une façon précise d'y arriver est de faciliter la tâche aux entreprises, aux entrepreneurs et aux artisans autochtones pour qu'ils puissent être cautionnés, ce qui est difficile, voire impossible, dans le contexte actuel de l'assurance cloisonnée. Grâce à un meilleur modèle de propriété autochtone, des cautionnements peuvent être accordés à des entreprises ou à des entrepreneurs pour donner aux consommateurs une plus grande assurance qu'ils seront protégés contre les dommages ou les pertes potentiels, ce qui améliorera la croissance des entreprises, l'approvisionnement et les revenus des entreprises autochtones. Des garanties de fidélité peuvent être accordées aux propriétaires d'entreprises, ce qui leur permettra d'embaucher et de maintenir en poste plus de personnel et, en fin de compte, de poursuivre des projets plus nombreux et plus importants.



STRUCTURES DE COLLABORATION

EN TRAVAILLANT ENSEMBLE, LES GOUVERNEMENTS DES PREMIÈRES NATIONS peuvent recevoir des services de meilleure qualité et réaliser des économies d'échelle. Ce chapitre du projet Feuille de route a présenté plusieurs domaines qui illustrent la force de l'union des Premières Nations. Les institutions de la LGF aideront les gouvernements et les organisations des Premières Nations à collaborer davantage et à créer une plateforme commune afin de maximiser la valeur pour les membres et les communautés autochtones.

Une fois les modifications apportées à la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*, le CGF sera en mesure de fournir gratuitement aux OSBL autochtones des services de certification des systèmes de gestion financière et de développement des capacités

La question pratique se pose : comment les Premières Nations se réuniront-elles pour travailler en collaboration? Trois structures seront essentielles pour permettre aux Premières Nations de collaborer de façon efficiente et efficace. Ces structures comprennent les organismes sans but lucratif (OSBL), les entités commerciales et les comités de contrats groupés.

Il importe de noter que les Premières Nations ont déjà démontré l'efficacité du recours aux OSBL aux fins de collaboration et pour ajouter de la valeur pour leurs membres. Un excellent exemple est l'AFNWA, où plusieurs gouvernements des Premières Nations de la région de l'Atlantique se sont réunis pour établir leurs propres solutions et infrastructures pour les services d'approvisionnement en eau et d'aqueduc dans leurs communautés.⁴³ L'IIPN a également fourni un soutien en matière de capacité à l'AFNWA au moment de l'élaboration des projets d'approvisionnement en eau et d'aqueduc.

Lorsque des ressources financières sont mises en commun dans un OSBL, il est essentiel que ces fonds soient dépensés de la façon la plus rentable possible pour les communautés des Premières Nations concernées. Il est important d'établir de solides mécanismes de gouvernance et de contrôle financier pour s'assurer que les Premières Nations reçoivent de la valeur de l'OSBL. Pour répondre à ce besoin, le CGF a élaboré des normes pour les OSBL autochtones. Il s'agit de normes de gestion financière et de mesures de rendement financier pour établir les pratiques exemplaires en matière de gestion financière des OSBL et démontrer la responsabilité financière et le rendement financier.

Une fois les modifications apportées à la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*, le CGF sera en mesure de fournir gratuitement aux OSBL autochtones des services de certification des systèmes de gestion financière et de développement des capacités.⁴⁴ Ces normes s'appuient sur les connaissances et l'expérience acquises auprès d'OSBL autochtones déjà prospères et fournissent un cadre qui peut profiter à d'autres OSBL autochtones. Les OSBL autochtones n'ont pas à réinventer la roue lorsqu'ils établissent leurs systèmes financiers et de gouvernance; ces organisations peuvent s'inspirer des connaissances et de l'expérience accumulées dans les normes sur les OSBL autochtones élaborées par le CGF.



Le Conseil économique autochtone (CEA) jouera un rôle important dans le soutien du regroupement des entités commerciales autochtones. Le CEA sera une plateforme commune pour les Premières Nations qui recherchent des possibilités de développement économique collaboratif. De plus, le CEA fournira un soutien en matière de capacité aux entreprises, aux partenariats et aux coentreprises appartenant aux Premières Nations. Ces mesures de soutien comprennent notamment l'élaboration d'une gouvernance opérationnelle efficace, des contrôles financiers internes et l'identification des occasions d'affaires. Ce soutien au développement économique s'harmonise avec les recommandations publiées dans la Stratégie économique nationale pour les Autochtones au Canada.⁴⁵ (Se reporter au chapitre 4 du projet Feuille de route pour obtenir des détails sur le soutien supplémentaire que le CEA fournira aux entreprises appartenant aux Premières Nations.)

Le CEA accordera également un soutien de la capacité pour les comités de contrats groupés. Ces comités fourniront aux Premières Nations une structure leur permettant de mettre en commun leur pouvoir d'achat pour répondre à des besoins précis. Les Premières Nations qui souhaitent mettre en commun leur pouvoir d'achat pour l'obtention de services professionnels particuliers formeraient le comité, chaque Nation ou organisation autochtone y étant représentée. Chaque participant autoriserait le comité à négocier des contrats groupés avec des fournisseurs de biens et de services externes. Cela procurerait plusieurs avantages, notamment un pouvoir de négociation accru, des économies d'échelle et une plus grande valeur pour les biens et les services

Voici les principales mesures de soutien que le CEA fournira à ces comités :

- **une formation et cadres de gouvernance des comités;**
- **des pratiques exemplaires pour la négociation de contrats groupés avec des fournisseurs de biens et de services externes;**
- **une plateforme commune pour les Nations intéressées à mettre en commun leurs besoins en matière d'approvisionnement et de services professionnels.**

Le tableau 1 présente un résumé de ces trois structures, y compris les mesures de soutien que les institutions de la LGF fourniront pour faire de la force de l'union une réalité pour les Premières Nations.

Tableau 1 : Structures de collaboration efficace

	Organismes sans but lucratif (OSBL)	Entité commerciale	Comité de contrats groupés
Structure juridique et de gouvernance	Structurés en tant que société, les OSBL établiraient un conseil d'administration composé de représentants du gouvernement de chaque Première Nation participante.	Structurée comme une société par actions, une société de personnes ou une coentreprise. Un conseil d'administration indépendant est mis sur pied avec des représentants de chaque Première Nation participante et d'autres partenaires commerciaux (le cas échéant).	Structuré comme un comité composé de représentants de chaque Première Nation participante. Chaque Nation autoriserait ce comité à négocier des contrats groupés avec des fournisseurs de biens et de services externes.
Types d'activités à entreprendre	Programmes sociaux mis en commun, notamment : soins de santé, éducation, programmes culturels ou projets d'infrastructures collectifs.	Mise en commun des ressources économiques, des terres, des capitaux ou des ressources humaines pouvant créer de nouvelles possibilités de développement économique et des avantages concurrentiels.	Convient le mieux à l'approvisionnement collectif de services professionnels et d'affaires. En négociant des biens et des services pour plusieurs Premières Nations, cette structure de comité peut offrir une plus grande valeur aux Premières Nations participantes.
Soutien fourni par les institutions autochtones	Le CGF peut fournir la certification des systèmes de gestion financière grâce à ses normes sur les OSBL, y compris le soutien de la capacité pour les systèmes de gouvernance et financiers des OSBL. L'IIPN peut fournir un soutien à la capacité pour les projets d'infrastructures (p. ex., l'AFNWA) ainsi qu'une plateforme pour les Nations qui veulent mettre en commun leurs besoins en infrastructures.	Le CEA peut fournir un soutien au développement des capacités à ces entités commerciales, notamment : capacités financières et de gouvernance, repérage des occasions d'affaires, plateforme commune pour les Nations intéressées à des projets de développement économique collaboratif, etc.	Le CEA peut fournir un soutien au développement des capacités pour la gouvernance de ces comités et des pratiques exemplaires pour la négociation de contrats groupés avec des fournisseurs de biens et de services externes. Le CEA peut également fournir une plateforme commune aux Nations intéressées à mettre en commun leurs besoins en matière de services professionnels.

Les OSBL, les entités commerciales et les comités de contrats groupés sont trois structures pratiques qui permettent de renforcer la collaboration. Les Premières Nations peuvent avoir recours à ces structures pour maximiser la valeur que leurs membres tirent des projets de développement économique, des infrastructures communautaires, des programmes sociaux et des services professionnels. Les structures offrent une grande souplesse et habilitent les Premières Nations à s'organiser et à poursuivre des occasions de collaboration qui répondent aux besoins de leurs propres communautés. Grâce au soutien qui sera offert par les institutions de la LGF, les Premières Nations peuvent prendre l'initiative de tracer une nouvelle voie à suivre – la force de l'union.

CONCLUSION

Les Premières Nations font face à un système de services publics aux citoyens imprécis et inadéquat, à des restrictions en matière de gestion de la richesse et à des limites économiques. Les institutions de la LGF croient que les Premières Nations peuvent surmonter ces défis, et bien d'autres, en travaillant ensemble.



À MESURE QUE LES COLONS AMÉRICAINS AVANÇAIENT VERS L'OUEST, s'aventurant de plus en plus dans les terres autochtones, Tecumseh émergeait comme une voix de l'unité autochtone contre un ennemi apparemment inarrêtable. Le futur président William Henry Harrison le décrirait comme « l'un de ces génies rares qui surgissent occasionnellement pour produire des révolutions et renverser l'ordre établi des choses »⁴⁶ Tecumseh a vu l'énormité du défi que son peuple devait relever et a compris que son seul espoir serait de mettre de côté les rivalités de longue date et de combiner leurs forces.⁴⁷ Même si ses efforts ont finalement échoué, sa vision de la force grâce à la collaboration se perpétue dans le succès de la collaboration des Autochtones aujourd'hui.

Les Premières Nations à l'échelle du Canada doivent relever le défi de rebâtir leur économie alors qu'elles sortent d'un passé colonial et du démantèlement systématique de leur autonomie, de leurs institutions de gouvernance, de leurs ressources, de leurs terres et de leur économie. La reprise économique nécessitera des changements systémiques, le soutien du gouvernement et un soutien institutionnel. C'est une tâche ardue, mais non impossible. Un gouvernement des Premières Nations qui travaille seul peut avoir l'impression d'être 100 contre un. Pourtant, même les petites Nations peuvent trouver une grande force lorsqu'elles travaillent ensemble.

Le succès des institutions de la LGF découle du fait que les Premières Nations travaillent ensemble pour trouver des options au-delà des limites de la Loi sur les Indiens. Maintenant que 325 Premières Nations participent à la LGF, les institutions de la LGF entrevoient la possibilité de travailler ensemble pour atteindre des objectifs qui ne semblaient pas possibles il y a quelques années. Les Premières Nations font face à un système de services publics aux citoyens imprécis et inadéquat, à des restrictions en matière de gestion de la richesse et à des limites économiques. Les institutions de la LGF croient que les Premières Nations peuvent surmonter ces défis, et bien d'autres, en travaillant ensemble.

Par l'entremise de nouvelles organisations comme le CEA et l'IIPN, les institutions de la LGF fourniront aux Premières Nations des moyens de collaborer avec des institutions, des organisations et des Premières Nations qui partagent la même vision pour atteindre leurs objectifs économiques et communautaires.



Les institutions de la LGF aideront les coalitions de Premières Nations à renforcer leur crédibilité par la certification des OSBL autochtones, en assumant le rôle d'organisme de réglementation des services publics, dans la mesure du possible, et en fournissant un soutien en matière de capacité, des plateformes et des outils qui favorisent la collaboration. Par l'entremise de nouvelles organisations comme le CEA et l'IIPN, les institutions de la LGF fourniront aux Premières Nations des moyens de collaborer avec des institutions, des organisations et des Premières Nations qui partagent la même vision pour atteindre leurs objectifs économiques et communautaires. Grâce à un soutien réglementaire, les institutions de la LGF veilleront à ce que les autres ordres de gouvernement aient la confiance nécessaire pour transférer la compétence en matière de services publics aux coalitions de Premières Nations intéressées. Grâce à des normes et des certifications, les institutions de la LGF veilleront à ce que ces coalitions aient accès au financement dont elles ont besoin pour réussir.



Alors que les institutions de la LGF cherchent à habiliter des coalitions fortes et efficaces, le gouvernement du Canada devrait appuyer ces initiatives. Le gouvernement fédéral doit profiter de chaque possibilité pour appuyer le transfert de services aux coalitions de Premières Nations et habiliter les compétences autochtones et les organisations dirigées par des Autochtones, tout en réduisant le rôle de SAC. Il devrait appuyer la proposition visant à donner davantage d'autonomie aux investissements et aux fiducies. Les Premières Nations méritent de meilleures options de gestion du patrimoine et de meilleurs rendements. Les Premières Nations ont besoin d'options qui reflètent les priorités de leurs communautés plutôt que les caprices du gouvernement. Enfin, le gouvernement du Canada devrait appuyer et financer les organisations qui favorisent la collaboration en vue d'accroître la croissance économique, l'autodétermination et la capacité.



ANNEXE

Contrôle par les Premières Nations des fonds en fiducie détenus par le gouvernement fédéral

La nouvelle voie à suivre peut être établie par l'entremise de la CIA, où les fonds en fiducie qui sont actuellement contrôlés par le gouvernement du Canada sont récupérés par les Premières Nations. Cela peut se faire de la façon suivante :

1. **La création d'une commission d'investissement autochtone (CIA) - une institution dirigée par les Autochtones qui fournit des services d'investissement professionnels s'adressant spécifiquement aux gouvernements et organisations autochtones.**
2. **Les Premières Nations peuvent se soustraire aux articles 61 à 64 de la *Loi sur les Indiens* qui stipulent que le gouvernement du Canada contrôle « l'argent des Indiens » par le truchement d'une fiducie.**
3. **Toutes les Premières Nations qui se soustraient aux articles 61 à 64 verraient leurs fonds en fiducie transférés du gouvernement du Canada à la CIA.**
4. **Les Premières Nations auront la possibilité d'investir d'autres sources de fonds auprès de la CIA, ce qui procurerait des taux de rendement plus élevés grâce à une option d'investissement collectif.**
5. **Libérée des obstacles inhérents aux articles 61 à 64 de la *Loi sur les Indiens*, la CIA permettrait un plus grand contrôle sur les fonds en fiducie par les gouvernements des Premières Nations. La CIA permettrait d'obtenir de meilleurs rendements et procurerait de meilleures options pour tirer des avantages à long terme des fonds détenus en fiducie.**

Cette approche assure la gouvernance et le contrôle autochtones sur les fonds détenus en fiducie par le gouvernement fédéral. Le transfert de ces fonds sous contrôle fédéral permettrait aux gouvernements et aux organisations autochtones d'exploiter le plein potentiel de leurs fonds.

Depuis des décennies, on réclame une réforme des fiducies sous contrôle fédéral. La *Loi sur les Indiens*, plus précisément les articles 61 à 64, constitue un obstacle important au changement. Ces articles de la Loi décrivent comment « l'argent des Indiens » doit être perçu, reçu, détenu et dépensé - le tout étant contrôlé par le gouvernement fédéral. La *Loi sur les Indiens* retient les Premières Nations et aboutit à un système de fiducie qui ne répond pas aux besoins des Premières Nations.

Nous proposons une option permettant aux Premières Nations de se soustraire aux articles 61 à 64 de la *Loi sur les Indiens*, en faveur d'une organisation dirigée par des Autochtones, soit la CIA. Un tel transfert de contrôle pourrait être effectué rapidement et transférerait des fonds en fiducie du gouvernement fédéral aux peuples autochtones. Nous savons que les systèmes coloniaux ne fonctionnent pas, mais les solutions autochtones fonctionnent. Libérée des obstacles inhérents à *Loi sur les Indiens*, la CIA peut permettre un plus grand contrôle sur ces fonds en fiducie par les gouvernements des Premières Nations.

RÉFÉRENCES

1. Lynne Davis, ed, « Alliances: Re-envisioning Indigenous-non-Indigenous Relationships », *University of Toronto Press*, 2010. p. 9.
2. Conseil de gestion financière des Premières Nations, « Chapitre 3 du Projet Feuille de route : Combler le déficit d'infrastructures », *Conseil de gestion financière des Premières Nations*. <https://fnfmb.com/fr/direction/le-projet-feuille-de-route>.
3. Angel Moore, « The deal is sealed, Mi'kmaq coalition partner with B.C company to buy seafood giant Clearwater », *APTN*, 26 janvier 2021. <https://www.aptnnews.ca/national-news/the-deal-is-sealed-mikmaq-coalition-partner-with-b-c-company-to-buy-seafood-giant-clearwater/>.
4. *Idem*.
5. John Paul et Joseph Quesnel, « The Marshall Decision has a great legacy, 20 years on », *Telegraph Journal*, 30 novembre 2019. <https://macdonaldlaurier.ca/marshall-decision-great-legacy-20-years-john-paul-joseph-quesnel-telegraph-journal/>.
6. « Mi'kmaq-owned partnership in Clearwater Seafoods deal a 'benefit for everybody' », *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/ken-coates-clearwater-mi-kmaq-deal-1.5797069>.
7. CBC News, « First Nations Finance Authority (FNFA) Congratulates Mi'kmaq First Nations Coalition for Landmark Clearwater Purchase », *Cision*, 10 novembre 2020. <https://www.newswire.ca/news-releases/first-nations-finance-authority-fnfa-congratulates-mi-kmaq-first-nations-coalition-for-landmark-clearwater-purchase-808840904.html>.
8. Leyland Cecco, « 'We won': Indigenous group in Canada scoops up billion dollar seafood firm », *The Guardian*, 12 novembre 2020. <https://www.theguardian.com/environment/2020/nov/12/canada-clearwater-seafoods-mikmaq-first-nation-fishing>.
9. CBC, « First Nations Finance Authority (FNFA) Congratulates Mi'kmaq First Nations Coalition »
10. Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Article 5 », octobre 2007. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf.
11. Banque Royale du Canada, « 92 à zéro : Comment la réconciliation économique peut contribuer à la réalisation des objectifs climatiques du Canada », *Services économiques et Leadership avisé de RBC*, 27 juin 2022. <https://leadershipavise.rbc.com/92-a-zero/>.
12. Banque Toronto Dominion, « La Banque des premières Nations du Canada fait un placement privé, ouvrant ainsi la voie à une indépendance totale », *Banque Toronto Dominion*, 27 octobre 2007. <https://actualites.td.com/ca/fr/news/2007-10-29-la-banque-des-premi-c3-a8res-nations-du-canada-fait-un-placement>.
13. Prairie Research Associates, « Ajouts aux réserves : Leçons apprises des Premières Nations », 2016, p. 4.

14. *Idem*, p. 4.
15. *Idem*.
16. *Idem*.
17. *Idem*, p. 4.
18. *Idem*, p. 18.
19. *Idem*, p. 19.
20. *Idem*, p. 5.
21. *Idem*, p. 9.
22. *Idem*.
23. *Idem*, p. 10.
24. *Idem*, p. 11.
25. *Idem*.
26. *Idem*, p. 13.
27. Fiscal Realities, « L'amélioration de la réussite économique des ajouts aux réserves urbaines, Étape 1 : cerner les facteurs de réussite des Premières Nations en milieu urbain », *Fiscal Realities*, octobre 2014, p. 28.
28. Shawn Blankinship et Laura Lamb, « Exploring First Nation Community Well-being in Canada: The Impact of Geographic and Financial Factors », *Economic Papers*, 2022, vol. 41, no 2, p. 15. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1759-3441.12358>.
29. Melanie O'Gorman, Stephen Penner, « Water Infrastructure and Well-being Among First Nations, Métis and Inuit Individuals in Canada: What Does the Data Tell Us? », *Environmental Science & Pollution Research*, vol. 25, no 33, 2018, 33038-33055.
30. Javier Mignone, Heather Henley, « Impact of Information and Communication Technology on Social Capital in Aboriginal Communities in Canada », *Journal of Information, Information Technology & Organizations*, vol. 4, 2009, pp. 127-145.
31. Shawn Blankinship, Laura Lamb, « Exploring First Nation Community Well-being in Canada15 ». <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1759-3441.12358>.

32. *Idem.*
33. The Canadian Council for Public-Private Partnerships, « P3's: Bridging the First Nations Infrastructure Gap », *The Canadian Council for Public-Private Partnerships*, 2016, p. 2.
34. *Idem*, p. 6.
35. Dean Beeby, « Tardy bureaucrats causing First Nations' cost overruns, report finds », *CBC News*, 28 septembre, 2016. <https://www.cbc.ca/news/politics/first-nations-orbis-infrastructure-water-consultants-budgets-1.3780760>.
36. *Idem*, p. 7.
37. *Idem*, p. 9.
38. FNFA, « *Exploring An Indigenous Owned Insurance Model* », février 2022, p.1. <https://www.fnfa.ca/wp-content/uploads/2022/03/02-2022-BFL-FNFA-FAQ.pdf>.
39. *Idem*, p. 1.
40. *Idem.*
41. *Idem.*
42. *Idem.*
43. Atlantic First Nations Water Authority Inc., « About Us ». "<https://www.afnwa.ca/>".
44. Conseil de gestion financière des Premières Nations, « Normes pour les organisations sans but lucratif ». <https://fnfmb.com/fr/services/etablir-des-normes/normes-pour-les-organisations-sans-lucratif>.
45. *Association canadienne des agents de développement autonomes, Conseil canadien pour le commerce autochtone, Indigenous Works, Association nationale des sociétés autochtones de financement, Conseil national de développement économique des autochtones, « Stratégie économique nationale pour les Autochtones au Canada », 2022, p. 82. https://niestrategy.ca/wp-content/uploads/2022/05/NIES_French_FullStrategy.pdf.*
46. Bil Gilbert, « The Dying Tecumseh and the Birth of a Legend », *Smithsonian Magazine*, juillet 1995. <https://www.smithsonianmag.com/history/the-dying-tecumseh-97830806/>.
47. *Idem.*



