

**Ajouts aux réserves :  
Leçons apprises des Premières  
Nations**

**Rapport final**

**Le 16 janvier 2017**

**Préparé pour :**

**Le Conseil national de développement  
économique des Autochtones (CNDEA)**

**Table des matières**

1.0	Terre et réconciliation .....	1
1.1	Processus d'AR et gestion des terres .....	2
1.2	Comprendre les AR.....	5
2.0	Observations provenant des collectivités des Premières Nations .....	7
2.1	Principales caractéristiques et interprétation des résultats.....	7
2.2	Processus d'AR.....	9
2.3	Développement socioéconomique dans les réserves .....	16
2.4	Facteurs influant sur la réussite du développement économique.....	18
3.0	Conclusions sur les pratiques exemplaires .....	22

Annexe A – Références

## 1.0 Terre et réconciliation

Récemment, le gouvernement du Canada a pris des mesures pour affirmer son objectif, à savoir l'établissement d'une nouvelle relation avec les peuples autochtones fondée sur un esprit de réconciliation. Sa pleine adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) démontre l'engagement de la Couronne à l'égard de la pleine reconnaissance des droits des autochtones en vertu de la Constitution du Canada, et l'établissement d'une relation avec les peuples autochtones fondée sur la coopération et le respect (gouvernement du Canada, 2016). Les droits liés aux terres de réserve figurent parmi les droits reconnus des peuples autochtones.

Les réserves sont des terres détenues en fiducie par la Couronne à l'usage et au profit de certaines collectivités des Premières Nations. Selon Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), il existe à l'échelle nationale plus de 3,5 millions d'hectares de terres de réserve, soit l'équivalent de 0,35 % de la masse terrestre totale du Canada (Ressources naturelles Canada, 2005). Ces terres revêtent une importance historique, culturelle et sociale particulière pour les collectivités des Premières Nations (Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008b). Elles représentent aussi généralement le bien unique le plus précieux disponible aux Premières Nations pour appuyer le développement social et l'autonomie des collectivités.

Des dettes foncières envers les Premières Nations partout au Canada sont toujours en suspens. Le respect de l'engagement de la Couronne à l'égard de la réconciliation concerne, en partie, le règlement de ces dettes au moyen de plusieurs mécanismes. Le processus relatif aux droits fonciers issus des traités (DFIT), par exemple, débouche sur des ententes de règlement entre la Couronne et certaines Premières Nations pour indemniser les collectivités qui n'ont pas reçu tous leurs droits fonciers en vertu des traités historiques du Canada (Affaires autochtones et du Nord Canada, 2009). Le processus fédéral de règlement des revendications particulières, par contre, vise à accorder des indemnisations en raison de la mauvaise gestion, dans le passé, par le gouvernement fédéral des biens des Premières Nations, et peut comprendre un volet foncier (Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008c).

Les indemnisations offertes par l'entremise des processus de DFIT et des revendications particulières, tout en réglant financièrement les dettes foncières historiques, ne règlent pas directement la question de l'aliénation des Premières Nations par rapport aux terres. Cela est fait, en partie, par les ajouts aux réserves (AR). Les AR sont le processus par lequel le gouvernement du Canada convertit des parcelles de terre acquises par une Première Nation – en ayant souvent recours à l'indemnité financière – en réserve (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2012). Ces parcelles peuvent être adjacentes à une réserve existante ou situées dans une autre localité urbaine ou rurale loin des terres de réserve existantes.

La conversion de ces parcelles au statut de réserve offre la possibilité aux Premières Nations d'exercer pleinement leurs droits issus de traités historiques, en lien avec ces terres. Pour de nombreuses personnes, ces ajouts sont perçus comme un moyen de soutenir le développement économique parmi les collectivités (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2012). Cette affirmation est fondée en partie sur l'observation selon laquelle « l'aliénation de terres et des ressources était l'un des grands facteurs contribuant à la marginalisation économique des peuples autochtones au Canada » (Parlement du Canada, 2012).

## 1.1 Processus d'AR et gestion des terres

Le processus d'AR a été créé à l'origine par le gouvernement du Canada en 1972 et a été plus récemment mis à jour en 2016 (Affaires autochtones et du Nord Canada, 2016). En vertu de la politique sur les ajouts aux réserves, les Premières Nations ont le droit d'acheter toute parcelle de terre d'un vendeur consentant aux fins de la convertir en terre de réserve (AANC, 2008). En vertu des politiques de 2001 et de 2016, une proposition liée aux AR est présentée à AANC à la suite d'une résolution du conseil de bande (RCB). La proposition suit une série d'étapes, qui durent souvent des mois ou des années, avant son approbation par le Ministère et avant que la conversion de la terre achetée n'ait lieu.

La figure suivante présente un aperçu du processus d'AR.

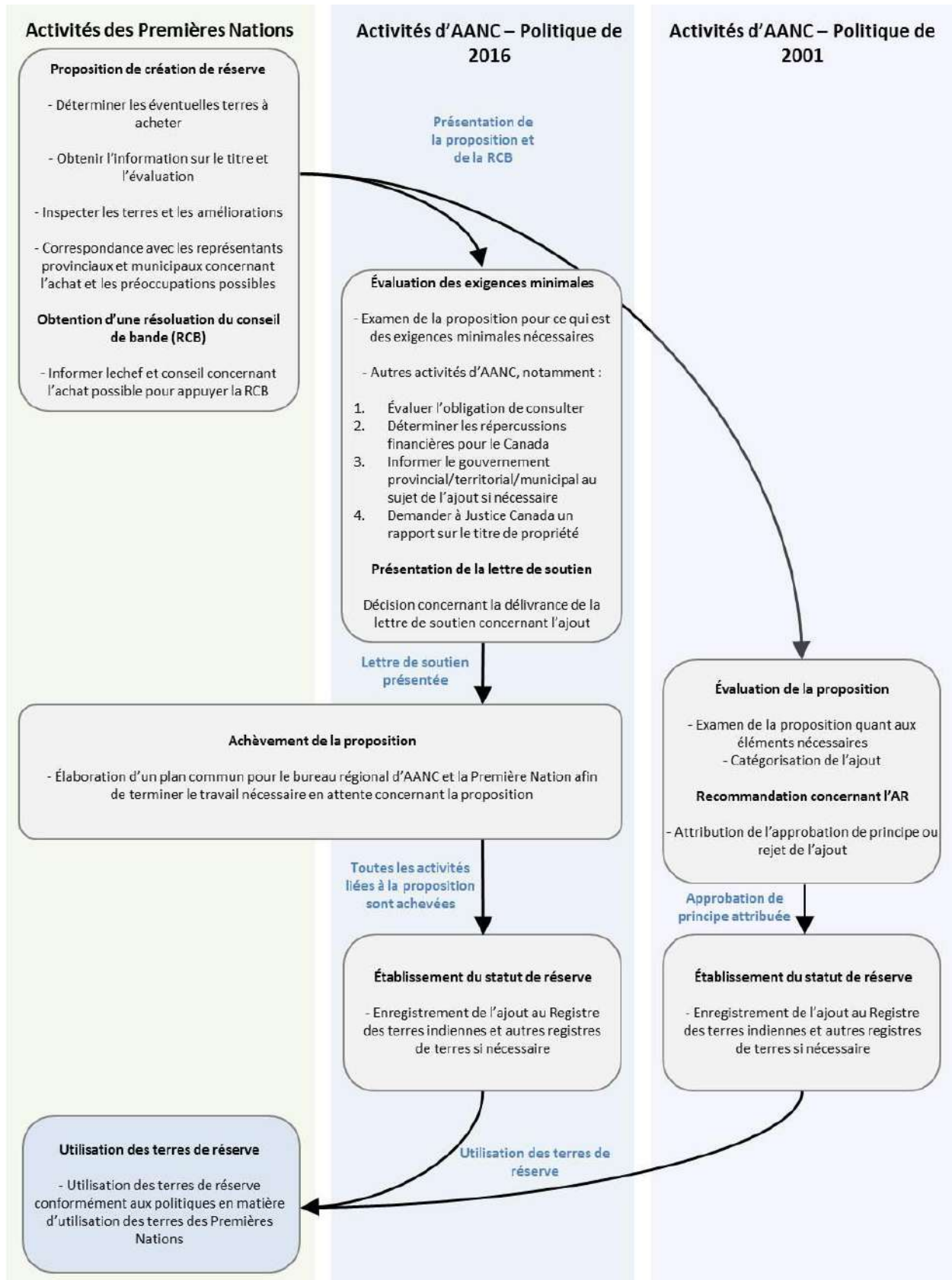


Figure 1 : diagramme du processus d'AR

Tel qu'il est indiqué à la figure 1, les AR peuvent avoir lieu en milieu urbain ou en milieu rural et il n'est pas nécessaire que la terre concernée soit adjacente à la terre de réserve existante. Les réserves sont considérées comme urbaines lorsqu'elles sont situées dans un centre urbain ou lorsqu'elles y sont adjacentes. Ces centres peuvent être des petits centres urbains comme Portage La Prairie (Manitoba) qui compte 13 000 habitants, ou des grands centres urbains comme Vancouver (Colombie-Britannique) qui compte 2 millions d'habitants. En fait, ces deux centres contiennent actuellement des réserves urbaines (AANC, 2008).

AANC fait valoir que les réserves urbaines offrent aux Premières Nations des possibilités de développement économique qui ne seraient pas disponibles dans une localité plus rurale. On peut citer à ce sujet 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. Ces possibilités sont perçues comme un moyen pour les collectivités des Premières Nations de devenir de plus en plus autonomes sur le plan financier. Le Ministère affirme par ailleurs que les réserves urbaines assurent une stimulation économique aux centres dans lesquels elles sont situées, ce qui ne profite pas uniquement aux membres des collectivités des Premières Nations (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2010; AANC, 2008).

Il est également essentiel de comprendre que lorsque des AR ont lieu, que ce soit en milieu urbain ou rural, l'utilisation de ces terres ajoutées tient compte du régime de gestion des terres selon lequel la Première Nation concernée fonctionne. Pour les collectivités des Premières Nations, deux régimes de gestion des terres prédominent. Dans le cadre du premier régime, la gestion des terres est régie par la *Loi sur les Indiens*, qui exige que les désignations des terres, les baux et les permis soient approuvés et délivrés par l'entremise d'AANC au nom de la Première Nation (Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008a). Dans le cadre du deuxième régime, les Premières Nations choisissent volontairement de se soustraire aux dispositions de la gestion de terres de la *Loi sur les Indiens* en ayant recours à des dispositions énoncées à la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* (LGTPN) ou la négociation d'ententes globales sur l'autonomie gouvernementale. Dans ces cas, la collectivité assume directement la responsabilité d'élaborer un code foncier indépendant et un régime de gestion des terres.

Un rapport de 2014 du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord étudiant la gestion des terres et le développement économique dans les terres de réserve des Premières Nations soutient que les Premières Nations qui ont opté pour le Régime de gestion des terres des Premières Nations (RGTPN) disponible par l'entremise de la LGTPN réussissent mieux en matière de développement économique parce qu'elles ont le pouvoir de décision à l'échelle locale concernant les terres. Il ressort du rapport que ce pouvoir permet aux Premières Nations de suivre le « rythme des affaires », ce qui en définitive réduit le temps et les coûts comparativement au recours au processus décisionnel d'AANC (Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, 2014). Une autonomie semblable est également possible dans le cadre de l'autonomie gouvernementale.

## 1.2 Comprendre les AR

En 2015, le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) a lancé une étude pour examiner les expériences des Premières Nations quant aux AR. L'étude visait à illustrer certains des avantages des AR et des problèmes auxquels les Premières Nations font face, et donner une liste de pratiques exemplaires issues des réussites des Premières Nations pour ce qui est des AR. Cette étude repose sur les conclusions de deux études précédentes réalisées par le Conseil et qui ont examiné les facteurs qui contribuent à la réussite du développement économique dans les réserves urbaines, à savoir Étape 1 : *Cerner les facteurs de réussite des Premières Nations en milieu urbain* (2014) et Étape 2 : *Avantages pour les Premières Nations et les gouvernements locaux* (2015).

Au total, neuf collectivités ont formulé des rétroactions sur leurs expériences relativement aux AR par l'entremise d'entrevues auprès de personnes-ressources clés. Parmi ces collectivités, six ont accepté d'être identifiées dans le cadre de l'étude, et trois ont préféré que leurs contributions restent anonymes. Les six collectivités qui ont accepté d'être identifiées sont les suivantes :

<b>Collectivité</b>	<b>Province</b>
Première Nation de Westbank	Colombie-Britannique
Première Nation de Long Plain	Manitoba
Première Nation de Kahkewistahaw	Saskatchewan
Nation crie d'Opaskwayak	Manitoba
Première Nation de Swan Lake	Manitoba
Première Nation des Malécites du Madawaska	Nouveau-Brunswick

Comme le montre la figure de la page suivante, ces collectivités sont situées partout au Canada. Leur histoire et leurs emplacements géographiques dans l'ensemble du pays leur ont permis de vivre des expériences uniques avec les AR. De plus, elles comprennent un mélange de terres de réserve en milieu urbain et en milieu rural, ce qui leur permet de comparer les AR et les expériences en matière de développement dans ces deux environnements.



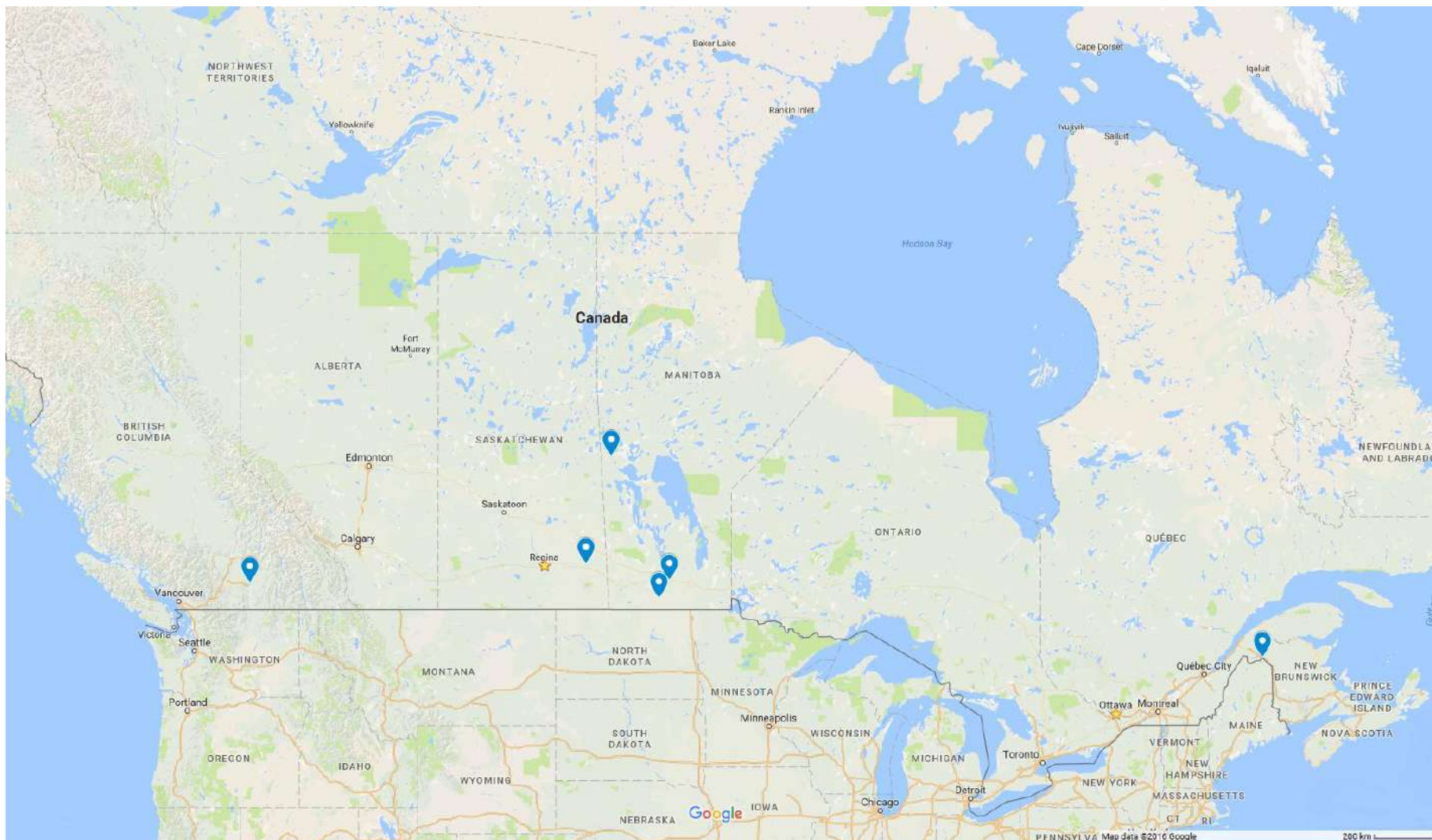


Figure 2 : Carte de l'emplacement géographique des collectivités



Les sections restantes du présent rapport présentent les conclusions issues de l'étude du CNDEA de 2015, ainsi que les observations concernant les pratiques exemplaires liées aux AR.

## 2.0 Observations provenant des collectivités des Premières Nations

La principale activité de collecte de données menée dans le cadre de cette étude concernait une série d'entrevues auprès de personnes-ressources clés représentant neuf collectivités des Premières Nations à l'échelle du Canada. Durant ces entrevues, on a posé aux participants des questions couvrant trois sujets de portée générale.

- ▶ En premier lieu, ils ont été invités à décrire la collectivité, ainsi que leurs expériences avec le processus d'AR et le développement économique.
- ▶ En deuxième lieu, ils étaient invités à partager leurs expériences pour ce qui est des AR, y compris la proposition de moyens par lesquels le processus d'ajouts de terres aux réserves pourrait être amélioré.
- ▶ En troisième lieu, ils étaient invités à formuler des commentaires sur l'activité de développement économique ayant lieu dans la collectivité à la suite d'ajouts de terre.

L'information obtenue à partir de ces entrevues et les conclusions des études réalisées précédemment et discutées plus haut forment la base des conclusions de l'étude actuelle.

### 2.1 Principales caractéristiques et interprétation des résultats

Les collectivités qui ont participé au processus d'entrevues auprès de personnes-ressources clés avaient en commun un certain nombre de caractéristiques générales importantes, créant des contextes semblables dans lesquels elles ont entrepris les AR. Cependant, il est important de comprendre que des caractéristiques différentes existaient même parmi les collectivités ayant des points communs. Cela influe non seulement sur la nature des commentaires fournis par les représentants des collectivités, mais également sur leur interprétation.

À titre d'exemple, chacune des collectivités possède des terres de réserve qui soit étaient dans les municipalités locales, soit y étaient adjacentes. Ces collectivités ont utilisé, dans une plus ou moins grande mesure, une partie de ces terres pour appuyer le développement économique. Cependant, dans certains cas, les principales activités de développement économique entreprises par les collectivités ont eu lieu sur des terres qui ont fait partie de leur réserve pendant un certain temps, et non pas sur les terres qui ont été récemment ajoutées par l'entremise des AR. Par conséquent, certaines collectivités pourraient parler de leurs expériences avec le développement économique dans les réserves et du processus d'AR séparément, mais pas nécessairement du processus des ajouts avec le but explicite de développement.

*« Nous n'avons pas de plan en ce moment pour les terres ajoutées. Tout le monde les perçoit simplement comme des terres ajoutées à nos avoirs fonciers. »*

*Les terrains aménageables sont adjacents à la frontière à l'est de la réserve originale. »*

*Anonyme*

Cette différence relativement subtile est liée au niveau et au type d'expérience que les collectivités participantes avaient en ce qui a trait à l'activité de développement économique dans les régions urbaines. Par exemple, la principale réserve d'une collectivité participante était située historiquement dans un centre urbain, d'où des décennies d'expérience relative au développement économique urbain. Pour d'autres, d'importants ajouts urbains ont eu lieu avant la mise en œuvre de la politique actuelle sur les AR, ce qui leur a permis d'avoir une expérience d'une durée semblable pour ce qui est du renforcement de leurs capacités en matière de développement économique. Ces collectivités apportent une expérience nettement différente aux ajouts plus récents que les collectivités qui pourraient entreprendre des ajouts urbains pour la première fois.

Les circonstances qui ont mené au processus d'ajout dans chaque collectivité n'étaient pas les mêmes pour l'ensemble des neuf collectivités qui ont contribué à l'étude. Quoique certaines collectivités aient entrepris des ajouts à la suite du processus des DFIT, d'autres ont appuyé les ajouts par l'entremise des revendications particulières. Dans un cas, les AR abordés par une collectivité visaient à appuyer l'élargissement du territoire de la collectivité pour répondre à la croissance naturelle de la population. Dans une certaine mesure, ces différences ont influé sur les buts que la collectivité a déterminés pour les ajouts en question.

Pour toutes les collectivités participantes, le soutien à la croissance économique continue reste un but étroitement lié au processus d'AR. Cependant, les collectivités n'ont pas particulièrement accordé le même niveau d'importance à l'autonomie économique. De plus, tel qu'il a été indiqué ci-dessus, le fait de répondre aux besoins en logement de la population en pleine croissance dans la réserve était un important facteur à prendre en compte pour au moins une collectivité au moment d'examiner la possibilité d'AR. Dans un autre cas, il semble que pour les membres de la collectivité le principe d'acquérir des terres historiques perdues à la suite d'une revendication particulière a motivé en partie les AR.

*« Nous aimerions que les membres de la collectivité aient des avoirs fonciers plus importants. J'aimerais personnellement que les 29 000 acres que nous avons perdues reprennent le statut de réserve.*

*Nous avons aussi repéré une roue médicinale sur une partie des terres et nous devons avoir de l'information historique au sujet de ces terres auprès de nos aînés avant qu'ils décèdent. »*

*Aaron Louison, Première Nation de Kahkewistahaw*

*« Nous avons une entreprise de gravier. Nous avons une station d'essence dans la réserve. Le restaurant est ouvert durant certaines heures, puisqu'il n'y a plus suffisamment d'activités. Il y a une petite entreprise de réparation de moteurs et un atelier de réparations de pneus. Des individus possèdent certaines entreprises agricoles familiales... C'est à peu près tout. L'activité économique a baissé récemment. »*

*Aaron Louison, Première Nation de Kahkewistahaw*

Après les ajouts, les collectivités participantes ont assuré la gestion des terres de réserve selon différents régimes, notamment l'autonomie gouvernementale, le RGTPN, et en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Ces différences ont permis des comparaisons entre différentes perceptions concernant l'interaction entre les AR et la gestion des terres. Une collectivité participante gère actuellement les terres selon deux

régimes différents, ce qui a permis à son représentant de faire des comparaisons directes entre ses expériences avec les deux régimes.

Malgré le fait que de récentes études sur le processus d'AR ont montré que les collectivités des Premières Nations tirent d'importants avantages des ajouts de terres, la forte croissance économique n'était pas récemment au rendez-vous partout dans les collectivités participantes. En réalité, au moins une collectivité a souligné le fait que le récent développement économique qu'elle a connu était limité, même si cette collectivité avait réussi à réaliser plusieurs ajouts à sa réserve. Cette différence sous-entend la nécessité d'étudier attentivement l'interaction entre les ajouts de terres et les nombreux facteurs qui stimulent le développement dans les réserves.

En dernier lieu, il est important de souligner que certaines collectivités fonctionnent dans des contextes vraiment uniques en raison d'accords conclus par le passé ou de conditions historiques. Par exemple, une collectivité participante a décrit un accord fiscal unique conclu il y a des décennies avec la province pour assurer la péréquation des impôts dans la réserve et à l'extérieur et puis partager les recettes fiscales. Ces situations uniques révèlent un point de divergence par rapport aux autres expériences des collectivités, sans oublier les leçons qui peuvent être retenues de ces expériences.

## 2.2 Processus d'AR

Malgré le fait que les discussions concernant le processus d'AR étaient détaillées et vastes, plusieurs thèmes communs ont fait surface. Les sujets comprenaient aussi bien les difficultés qui contribuent à la lenteur et à la complexité du processus d'AR que les stratégies d'atténuation de ces difficultés.

### 2.2.1 Établissement de relation et AR

Faisant écho aux préoccupations déterminées dans des études précédentes sur les AR, de nombreux représentants des collectivités ont mis en évidence la nature chronophage du processus d'AR. Un des principaux obstacles les plus souvent cités durant le processus, qui a été également souligné dans la documentation précédente, concernait la réponse aux préoccupations municipales relatives aux terres identifiées pour les AR. Plusieurs personnes interrogées laissent entendre qu'une partie de la difficulté dans les relations avec les municipalités découle d'un manque continu de compréhension de la part de ces municipalités et de leurs résidents concernant les Premières Nations au Canada.

*« Ils nous méprisent, particulièrement dans les régions rurales du Manitoba, où persistent encore beaucoup d'idées rétrogrades. Une collectivité a demandé une zone tampon de 100 à 150 mètres. Et ils mettent encore en avant ces positions de nos jours.*

*Donc, que peut-on faire lorsqu'il y a des objections de ce genre? Existe-t-il un moyen de bousculer le processus à ce moment? »*

*Chef Dennis Meeches, Première Nation de Long Plain*

Comme l'a affirmé une personne interrogée, la compréhension de l'histoire des autochtones au Canada est limitée parmi les Canadiens non autochtones. Cela perpétue les stéréotypes négatifs concernant les Premières Nations, ce qui rend difficile pour les résidents d'accepter l'idée d'une réserve dans un centre urbain ou jouxtant ce centre. Citant sa propre expérience, cette personne a rappelé que les résidents de la municipalité locale ont demandé une zone tampon de 100 à 150 mètres entre l'ajout à la réserve prévu et les logements existants. Cette demande a suscité des craintes que la valeur des propriétés soit touchée par l'existence d'une réserve urbaine locale.

*« Il y avait beaucoup de commentaires négatifs au sujet de la Nation, réellement déplorables; et évidemment, notre population en a été témoin. Nous avons organisé bon nombre d'ateliers et de séances d'information avec nos citoyens.*

*Lorsque nous avons surmonté ce problème, nous étions en mesure de passer au contenu de l'accord. Laissez les gens parler – ils n'ont aucune idée. »*

*Anonyme*

Dans un autre cas, une personne interviewée a fait remarquer que durant un processus d'AR qui concernait sa collectivité, des commentaires négatifs concernant la Première Nation étaient devenus si fréquents que les responsables ont commencé à organiser des ateliers et des séances d'information pour les membres de la collectivité des Premières Nations. Le but des ateliers était de clarifier les raisons pour lesquelles le processus d'AR avait eu lieu et d'offrir aux membres une possibilité de discuter de ce qu'ils ont entendu de la collectivité locale dans son ensemble.

Malgré le fait que les membres de la collectivité peuvent ne pas bien comprendre l'histoire des Autochtones et le processus d'AR, une personne interrogée a mis en évidence l'importance de s'assurer que les administrations municipales, en particulier, comprennent les AR et leur relation avec le développement économique. Certains participants à l'étude ont cité une série d'expériences avec les municipalités locales, qu'il s'agisse de relations de travail positives à long terme ou d'échanges virulents. De nombreuses personnes ont certes fait remarquer que des relations étroites s'étaient établies avec les municipalités qui ont connu la Première Nation et ses membres pendant longtemps, mais l'expérience dans la collectivité d'un membre a mis en évidence le fait que ce n'est pas une condition suffisante pour le maintien de relations de travail positives.

*« La municipalité locale a donné d'emblée la terre à la réserve principale. Les responsables de la municipalité n'avaient aucun problème à transférer les terres parce qu'ils nous connaissaient. Le problème était avec la municipalité rurale de Cypress Sud près de Carberry. »*

*Bob Green, Première Nation de Swan Lake*

Dans ce cas, cette réserve, relativement petite, était située dans le territoire de la municipalité depuis sa création. Malgré cette histoire et une entente sur les services municipaux de longue date pour la protection contre l'incendie, l'eau et les eaux usées, la collectivité n'avait pas de relation de travail positive avec la municipalité. Cette situation n'a concrètement changé que lorsque la Première Nation et la municipalité locale ont entamé un processus commun de développement économique communautaire. Ce processus a été financé par AANC et réalisé par la Fédération canadienne des municipalités, à la suite du lancement d'une demande de propositions par les collectivités des Premières Nations et les centres municipaux non autochtones adjacents. Le représentant de la collectivité a souligné que la proposition

acceptée a défini le but de l'élaboration d'un plan de développement économique commun entre les deux parties. Cependant, ce but n'a jamais été atteint. Le représentant a mis en évidence le fait que malgré cela, la Première Nation et la municipalité étaient en mesure d'élaborer un plan de communication formel, mais surtout, ouvrir des voies de communication informelles continues. Il a fait remarquer que cela a amélioré considérablement la relation de travail, ce qui a facilité la conclusion d'une nouvelle entente de services avec la municipalité. Il a par ailleurs souligné que malgré le manque de modèle pour résoudre tous les problèmes qui peuvent surgir entre les deux parties, l'amélioration de la relation de travail a rendu plus facile le règlement des problèmes dès qu'ils font surface.

*« Il ne s'agit pas d'une relation positive de longue date.*

*Cependant, les Malécites du Madawaska étaient parmi les six Premières Nations ayant participé à un projet réussi pour une initiative de développement économique commune avec la municipalité locale. Maintenant, le maire et moi-même avons une ligne directe pour communiquer entre nous. Si un problème survient, il peut m'envoyer un message texte rapide et nous pouvons nous pencher sur le problème immédiatement. Dans la situation actuelle, je dirais que j'ai une très bonne relation avec le maire. »*

*Chef Patricia Bernard, Première Nation des Malécites du Madawaska*

## 2.2.2 Préoccupations spécifiques des municipalités

*« L'administration locale pose un grand problème, parce que la première question qui apparaît est la perte de recettes fiscales pour la municipalité et pour le district régional. »*

*Raf De Guevara, Première Nation de Westbank*

Selon les personnes interviewées qui ont participé à l'étude, la préoccupation la plus courante parmi les municipalités concerne la réduction de l'assiette fiscale municipale à la suite des AR. Les municipalités ne peuvent plus prélever des taxes sur des terres ayant reçu le statut de réserve. Ce changement de statut représente possiblement une grande perte de recettes et il est cité comme l'un des principaux facteurs expliquant pourquoi les municipalités s'opposent aux AR ou les retardent.

La négociation d'ententes de services avec les municipalités pour la prestation de services d'aqueduc, d'égout et d'autres services offre une occasion pour compenser les possibles pertes de recettes fiscales municipales. Dans la mesure où les revenus provenant de ces ententes de services couvrent les pertes de recettes fiscales municipales, les municipalités ne feront pas face à une perte nette de revenus fiscaux à la suite d'AR. Cependant, des personnes-ressources clés ont souligné que la négociation de ces ententes peut être difficile.

Les commentaires des personnes interrogées laissent entendre que les ententes initiales avec les municipalités sont particulièrement difficiles. Les collectivités qui ont auparavant négocié une entente ont souvent dit que dans les ententes ultérieures, on utiliserait l'entente précédente comme modèle, ce qui facilite la négociation. De plus, dans les situations où des ententes de services avec des municipalités existent déjà, le fait d'élargir ces ententes à d'autres secteurs et activités économiques semblait plus simple que d'élaborer une nouvelle entente à partir de rien.



« Faire des ajouts aux réserves dans la municipalité et dans le voisinage est de loin le plus important problème en raison de la perte des recettes fiscales et du fait que l'administration locale ne comprend pas l'histoire des Premières Nations au Canada.

La sensibilisation est tellement importante pour faire comprendre que cela nous concerne tous, et que vous ne perdez rien. Par exemple, à partir des revenus générés par les impôts, notre collectivité apporte une contribution de 50 millions de dollars au Canada et de 30 millions de dollars à la C.-B. »

Raf De Guevara, Première Nation de Westbank

Il ressort des conclusions précédentes issues de la documentation, ainsi que des commentaires des personnes interrogées que même si des pertes de recettes fiscales municipales ont lieu, elles peuvent être compensées par des recettes fiscales fédérales et provinciales. Par exemple, un représentant d'une collectivité qui a participé à l'étude a souligné qu'une analyse commandée par sa collectivité a mis en évidence le fait que le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique ont obtenu respectivement 50 millions de dollars et 30 millions de dollars en revenus fiscaux à la suite de la croissance de l'activité économique hors réserve à proximité de la réserve urbaine de sa collectivité.

Cependant, malgré ces mécanismes conçus pour répondre aux principales préoccupations des municipalités, ces dernières ont toujours la possibilité de tirer parti du processus d'AR afin d'obtenir des concessions des autres ordres de gouvernement. Bon nombre de personnes interrogées ont souligné qu'en l'absence d'une forte volonté politique, les préoccupations soulevées par les municipalités retarderont le processus d'AR ou y mettront fin. Dans un cas particulier, la personne interrogée a affirmé que la municipalité locale a compris cette question et était prête à soulever des préoccupations jusqu'à ce que le gouvernement de l'Alberta accepte de soutenir le développement de l'infrastructure dans son territoire. Bien que l'ampleur de telles situations à l'échelle du pays ne soit pas connue, un veto municipal de facto sur le processus d'AR présente un risque que cela continue de se produire.

### 2.2.3 Intérêts de tiers dans les terres

Les personnes interrogées qui ont participé à l'étude ont invariablement souligné que les intérêts tiers présentent également un défi pour le processus d'AR. Ces intérêts comprennent les droits de passage pour les services publics ainsi que les emprises privées pour les entreprises et les personnes sur certaines parcelles de terre. Selon les commentaires recueillis auprès des personnes interrogées, répondre à ces intérêts peut être difficile en raison des nombreux détails qui doivent être discutés et réglés. Comme l'a souligné une personne interrogée, ce processus peut prendre des années. De plus, l'existence des intérêts de tiers augmente le nombre d'intervenants à la table de négociation, ce qui exige des Premières Nations de trouver un équilibre entre les besoins de ces tiers et ceux des municipalités et autres.

Les personnes-ressources clés ont par ailleurs affirmé que dans les cas où les tiers ont particulièrement des demandes non raisonnables, le processus d'AR peut être retardé pour une période indéterminée. Une personne-ressource clé a cité un exemple de droit de passage privé pour une voie d'accès sur une parcelle de terre que la collectivité envisageait d'acheter. Malgré l'existence d'un mécanisme conçu pour satisfaire ce droit de passage par la délivrance d'un permis par le ministre des Affaires autochtones, la tierce partie a demandé à la Première Nation une compensation pécuniaire pour le transfert. La collectivité n'était pas en mesure de conclure



une entente et elle a été obligée d'apporter des modifications à l'achat envisagé pour exclure le droit de passage.

#### 2.2.4 Exigences relatives à la consultation

Bien qu'elle ne soit mentionnée qu'à peu d'occasions, l'interaction entre le processus d'AR et l'obligation de la Couronne de consulter reste un possible nouvel enjeu. Dans la mesure où un tel ou tel ajout pourrait raisonnablement influencer sur les droits établis des Autochtones, la Couronne a l'obligation de consulter les collectivités possiblement touchées. À trois reprises, les personnes interrogées ont fait remarquer que les collectivités avoisinantes doivent être consultées afin que leur processus d'AR progresse. Ces consultations sont susceptibles de prolonger la durée du processus d'AR dans son ensemble.

*« La plus grande difficulté que nous avons au départ était le fait que la province et le Canada devaient consulter les autres Premières Nations.*

*Nous avons entamé une certaine consultation initiale avec des Premières Nations, et dès que l'une d'elles a entendu parler de notre accord, elle a demandé à un avocat de nous écrire pour nous dire que la terre faisait partie de sa revendication territoriale. »*

*Anonyme*

#### 2.2.5 Le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux

Au cours des entrevues avec les personnes-ressources clés, deux questions connexes ont été soulevées dans un certain nombre de contextes différents. En premier lieu, certains participants ont soutenu le fait que le processus d'AR ne favorise pas les collectivités des Premières Nations. Ils ont affirmé qu'il est axé sur les besoins du gouvernement puisque les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent facilement influencer, et par extension, se pencher sur les préoccupations des municipalités et des tierces parties. Lorsque les AR sont déterminés exclusivement par les besoins des Premières Nations, et ne sont pas en harmonie avec les plans provinciaux ou fédéraux, répondre à ces préoccupations devient beaucoup plus compliqué.

En deuxième lieu, d'autres participants ont attiré l'attention sur le fait qu'étant donné la motivation suffisante du gouvernement, les étapes du processus d'AR peuvent être considérablement réduites. En se fondant sur leur propre expérience, certaines personnes interrogées ont fait remarquer que dans les situations où le gouvernement provincial ou fédéral était particulièrement intéressé à réaliser un ajout, les étapes de l'AR semblaient plus

*« Ainsi, nous avons trois parcelles de terre qui étaient administrées par le gouvernement; elles ont été ajoutées à la réserve d'une manière extrêmement rapide.*

*Or, nous avons une parcelle de terrain que la Première Nation a acheté en 2003 qui était adjacente à la réserve. Nous essayons depuis de l'ajouter à la réserve.*

*Ces expériences m'ont mené à croire que si l'ajout est réalisé à l'initiative des Premières Nations, le processus peut durer une décennie ou deux. Cependant, si l'ajout est réalisé à l'initiative du gouvernement, ce dernier éliminera tous les obstacles à l'aboutissement du processus. »*

*Chef Patricia Bernard, Première Nation des Malécites du Madawaska*

courtes qu'elles le seraient autrement. Ils assumaient que cela est le résultat du fait qu'un de ces ordres de gouvernement ou les deux font appel à leur influence politique pour limiter les préoccupations des municipalités ou des tierces parties.

Ces commentaires expriment l'important rôle que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral peuvent jouer dans le processus d'AR. Cependant, une autre personne interrogée a parlé d'un autre rôle de facilitateur que peut jouer le gouvernement fédéral. Cette personne a souligné que dans un cas, un représentant de sa municipalité locale avait des inquiétudes au sujet des intérêts à l'égard d'une parcelle de terre qui allait être convertie en réserve. Plus particulièrement, elle voulait des garanties que les intérêts de la municipalité seraient protégés du moment de l'acquisition de la terre par la Première Nation jusqu'à sa conversion en terre de réserve. Les assurances de la part de la collectivité n'étaient pas suffisantes pour la municipalité, et il a fallu une correspondance d'un représentant principal d'AANC pour faciliter la transaction.

Tout en mettant en évidence les rôles que le gouvernement fédéral peut jouer pour faciliter le processus d'AR, certaines personnes interrogées ont également soulevé des préoccupations au sujet de l'impact de la dotation au sein du ministère sur les AR. Au cours des discussions, toutes les personnes interrogées ont attiré l'attention sur la complexité du travail nécessaire pour ajouter des terres aux réserves. Afin que l'ajout soit réalisé de façon efficace, l'acquisition de nombreuses connaissances par le personnel participant tant des Premières Nations que d'AANC est nécessaire. Comme une personne-ressource clé l'a reconnu, le fait de travailler avec un membre du personnel régional qui comprend le processus d'AR a eu un effet important sur la capacité d'entreprendre des ajouts aux réserves. Parallèlement, d'autres personnes ont soulevé des préoccupations au sujet du roulement et des départs possibles à la retraite au sein d'AANC et les effets que cela pourrait avoir sur l'efficacité des AR.

## 2.2.6 Coûts liés au processus d'AR

Il ressort des commentaires recueillis auprès des personnes interrogées que la réalisation réussie des AR peut également être touchée par les coûts liés au processus. Pour plusieurs personnes interrogées, l'augmentation du prix des terres a limité leur capacité d'entreprendre certains ajouts. Comme l'a souligné une de ces personnes, le prix des terres agricoles a augmenté partout au pays. Elle a par ailleurs indiqué que l'achat de terres dans les centres urbains peut même être plus cher.

*« Il y a une autre parcelle, connue comme l'ajout numéro 10, où il y a des intérêts de tiers sous forme de 21 logements de Logement Manitoba.*

*Nous achèterons les logements, mais avant que le gouvernement du Canada ne procède au transfert du terrain, les logements doivent être mis à niveau de façon à ce qu'ils soient conformes aux normes du Code national du bâtiment, ce qui coûtera 500 000 \$ qui devront être déboursés à même notre compte de capital. »*

*Lori Lathlin, Nation crie d'Opaskwayak*

L'existence de constructions ou autres améliorations sur les terres peut également augmenter les coûts. Abstraction faite du prix d'achat initial des terres, les améliorations ou réparations peuvent être nécessaires pour faciliter un AR. Une personne interrogée a rappelé en particulier que sa Première Nation souhaitait acheter une propriété qui comprenait des logements et l'ajouter à la

réserve. Cependant, les logements avaient besoin de mise à niveau pour répondre aux normes actuelles du code du bâtiment afin d'obtenir l'approbation de l'ajout. La mise à niveau était estimée à environ 500 000 \$ que la collectivité devait payer. Dans d'autres cas, le coût du développement de l'infrastructure peut être prohibitif, ce qui rend l'achat des terres impossible. C'était le cas de la collectivité d'une personne interrogée qui examinait la possibilité d'acheter des terres près de Fort Qu'Appelle (Saskatchewan).

Réfléchissant sur la situation de sa collectivité, une personne interrogée a mis en évidence le fait que les coûts relatifs à l'AR ne sont pas les mêmes pour toutes les Premières Nations. Elle a souligné que sa propre collectivité compte un grand nombre de membres qui étaient géographiquement dispersées. Il s'ensuit que la consultation communautaire et les déplacements pour accomplir le travail nécessaire aux AR coûtent souvent assez cher. Il est raisonnable de présumer que ces coûts seraient plutôt différents pour une petite collectivité ayant une assise territoriale contiguë.

### 2.2.7 Soutien de la collectivité aux AR

Toutes les personnes interrogées ont laissé entendre que les membres de la collectivité ont en principe appuyé les AR. En réalité, l'idée d'ajout à l'assise territoriale de la réserve est définie comme ayant essentiellement un attrait universel. Les consultations communautaires et les séances d'information étaient généralement centrées sur des aspects particuliers d'un ajout spécifique. Par exemple, une collectivité a consacré beaucoup de temps à discuter de la nature d'un ajout spécifique, notamment la superficie, l'emplacement, et le type de terre envisagé. Cela semblait être particulièrement important dans ce cas, puisque les terres de réserve existantes faisaient l'objet de cession en échange de terres de remplacement dans une autre localité. Comme l'a souligné une autre personne interrogée, apporter des arguments en faveur d'un ajout spécifique exige souvent l'établissement d'une analyse de rentabilité crédible de son utilisation afin d'obtenir le soutien de la collectivité.

*« Au sein de notre collectivité, les décisions prises font toujours l'objet d'un soutien sans réserve. Personne ne s'oppose à l'acquisition ou l'obtention de nouvelles terres ou à l'échange de terres. »*

*Raf De Guevara, Première Nation de Westbank*

Durant d'autres discussions, les personnes interrogées ont affirmé que l'idée d'ajout de terres aux réserves est certes généralement perçue comme positive, mais des préoccupations surgissent de temps en temps parmi les membres au sujet des désignations ou de l'utilisation prévue des terres concernées. Par exemple, des membres peuvent manifester des préoccupations au sujet de la désignation de parcelles de terre précisément aux fins de développement économique. D'autres ont souligné que tous les membres apportent leur soutien à l'ensemble des activités nécessaires pour entreprendre des AR.

### 2.2.8 Suggestions concernant les AR

Comme la discussion ci-dessus le laisse entendre, les participants à l'étude ont déterminé plusieurs problèmes liés au processus d'AR. Cependant, ils étaient invités explicitement à donner des suggestions sur la manière dont l'amélioration du processus d'AR pourrait se faire. Compte tenu de leurs commentaires, plusieurs suggestions sont apparues, dont les suivantes :

- ▶ Étant donnée la nature chronophage des consultations nécessaires pour le processus d'AR, on a proposé l'élaboration d'un processus de consultation simplifié et commun auquel participe l'ensemble des intervenants, comme moyen de réduire le temps nécessaire pour réaliser les ajouts.
- ▶ La mise au point de l'ébauche de la politique sur les AR a été proposée comme moyen d'assurer une meilleure orientation et une meilleure clarté pour toutes les personnes ayant un rôle dans le processus d'AR.
- ▶ On a proposé d'établir des échéanciers fermes pour les diverses étapes du processus d'AR comme moyen de réduire la durée totale nécessaire aux ajouts. Cela a été perçu comme moyen de motiver les personnes ayant un rôle dans le processus pour qu'elles finissent leur travail dans un délai prescrit et réduire le niveau auquel les préoccupations peuvent être utilisées comme moyen de retarder ou bloquer le processus.
- ▶ Certaines personnes interrogées ont proposé de permettre la réalisation des ajouts dès l'obtention de l'appui des intervenants concernés (comme les municipalités), même si les détails des négociations, comme ceux liés aux ententes de services, ne sont pas encore mis au point.
- ▶ Bien que cela ne concerne que certaines régions, des personnes interrogées ont laissé entendre qu'une liste exhaustive des étapes devant être entreprises par leur Première Nation dans le cadre du processus d'AR serait extrêmement utile.

### 2.3 Développement socioéconomique dans les réserves

Les ajouts aux réserves, en elles-mêmes, se traduisent rarement en avantages sur le plan du développement économique et social pour les collectivités des Premières Nations. Les ajouts permettent plutôt aux collectivités de disposer d'un actif qu'elles peuvent utiliser pour atteindre des résultats positifs en matière de développement économique et social. Les participants à l'étude ont été invités à formuler des commentaires sur la relation entre les AR et le développement économique, notamment les avantages économiques et sociaux découlant de l'utilisation des terres de réserve, et les facteurs déterminant la mesure dans laquelle ces ajouts sont utilisés de façon efficace.

### 2.3.1 Avantages du développement économique mis en relief

Au cours du processus d'entrevue, les participants ont systématiquement attiré l'attention sur la manière dont les activités de développement économique sur les terres de réserve peuvent assurer des avantages importants aux membres de la collectivité. Ils ont insisté sur le fait que les avantages n'étaient pas limités aux membres vivant dans les réserves, puisque les revenus générés de l'utilisation des terres de réserve pourraient être utilisés pour appuyer l'éducation, le développement social, le logement et autres programmes destinés aux membres de la collectivité sans égard à leur lieu de résidence.

*« Un de nos principaux buts est d'être autonomes. Pour le moment, notre budget annuel actuel est de plus de 35 millions de dollars; ce qui provient du gouvernement du Canada a baissé jusqu'à environ 17 %. Nous ne dépendons presque plus du financement du gouvernement du Canada. »*

*Raf De Guevara, Première Nation de Westbank*

En général, les avantages économiques mis en relief et abordés peuvent être regroupés dans deux grandes catégories. La première comprend les revenus directs provenant des terres comme les revenus locatifs et les revenus provenant des taxes et des droits perçus par les Premières Nations, qui soutiennent généralement le revenu de source propre des collectivités, ce qui pourrait être utilisé par la suite pour diverses activités comme les programmes communautaires. La deuxième catégorie comprend les revenus indirects générés par les entreprises ayant des activités dans les réserves. Dans certains cas, ces entreprises sont exploitées par la collectivité, alors que dans beaucoup d'autres elles sont de propriété indépendante. Dans cette situation, les avantages aux membres de la collectivité sont sous forme de profits – si les entreprises appartiennent à des Autochtones et exploités par eux – ou sous forme de création d'emplois pour les membres de la collectivité.

Bon nombre des personnes interrogées ont par ailleurs fait remarquer que le développement économique dans les réserves a également profité aux collectivités adjacentes non autochtones. En plus des profits générés par l'entremise des entreprises appartenant à des non-Autochtones ayant des activités dans les réserves, plusieurs personnes-ressources clés ont souligné que les entreprises établies dans les réserves souvent emploient des personnes habitant dans les municipalités avoisinantes. À part cela, plusieurs personnes interrogées ont attiré l'attention sur le fait que l'amélioration de la situation économique des membres des collectivités des Premières Nations a profité également aux personnes qui ne sont pas membres de ces collectivités. Cela s'explique par le fait qu'une partie de l'ensemble des dépenses effectuées par les membres de la collectivité a lieu dans des entreprises qui n'appartiennent pas aux Autochtones, et l'amélioration de la situation économique est susceptible d'entraîner une augmentation des dépenses.

Dans un cas, une personne interrogée a souligné que le développement dans la réserve est également susceptible d'améliorer l'infrastructure disponible aux personnes qui ne sont pas membres des collectivités des Premières Nations et qui vivent dans les localités adjacentes. À titre d'exemple, la personne interrogée a cité le cas d'une chaussée construite à travers le territoire de sa collectivité, reliant la municipalité locale à un hôpital. La construction de cette



chaussée a assuré une autre voie d'accès non seulement aux membres de la collectivité des Premières Nations, mais également aux personnes vivant dans la municipalité adjacente.

Lorsqu'on a abordé la mesure dans laquelle les terres de réserve utilisées pour le développement pourraient appuyer la culture des Premières Nations, de nombreuses personnes interrogées ont mis en avant les investissements réalisés dans les activités traditionnelles en utilisant les revenus tirés de la location, des taxes et des droits perçus, et des activités des entreprises. Certaines personnes ont mis en évidence des situations où la culture pourrait être directement renforcée par les ajouts de terres aux réserves. À plusieurs reprises, les personnes interrogées ont mis en avant des ajouts qui abritaient des sites culturels communautaires importants ou qui ont appuyé des activités traditionnelles.

## 2.4 Facteurs influant sur la réussite du développement économique

Tout comme pour les discussions du processus d'AR, les participants ont fait ressortir plusieurs facteurs liés à la réussite du développement économique. Encore une fois, tout comme pour le processus d'AR, plusieurs thèmes clés sont apparus, notamment les suivants :

- ▶ L'emplacement des terres de réserve
- ▶ La gestion des terres
- ▶ La politique fiscale
- ▶ Le soutien aux besoins particuliers des entreprises

### 2.4.1 Emplacement

L'emplacement des parcelles de terre semble être fondamental pour ce qui de la manière dont les Premières Nations peuvent entreprendre le développement économique dans les réserves. Compte tenu des déclarations directes et des anecdotes concernant le développement économique, il semble clair que la gamme et le type d'activités économiques dans les terres de réserve en milieu urbain semblent plus importants que dans les localités rurales. Cela ne veut pas dire que les personnes interrogées n'avaient pas d'exemples d'activités agricoles entreprises dans les terres de réserve dans les localités rurales. Il s'agit simplement du fait que l'envergure des occasions est plus grande dans les terres situées près des centres comptant une plus grande population.

Une personne interrogée a attiré l'attention sur cette question en comparant la situation de sa collectivité à celle de plusieurs autres collectivités dans la province. Elle a laissé entendre que la situation de sa collectivité, à l'intérieure d'une municipalité, lui offrait d'importants avantages par rapport aux autres collectivités des Premières Nations avoisinantes qui ont été déplacées plus loin. Parallèlement, les récits d'autres personnes interrogées laissent entendre que dans certains cas, l'emplacement peut offrir des occasions

*« Nous avons l'avantage de notre situation géographique. Cependant, il y a d'autres Premières Nations dans la province qui sont situées dans des zones rurales où l'activité de développement des entreprises n'est pas facile. Les ajouts aux réserves sont l'élément qui permet aux Premières Nations d'avoir une parcelle de terre de réserve, pas nécessairement adjacente à la réserve, mais située peut-être à l'endroit qui pourrait procurer un avantage issu d'un certain type de développement économique. »*

*Chef Patricia Bernard, Première Nation des Malécites du Madawaska*



uniques. Par exemple, pour une collectivité, sa situation près d'un grand centre urbain lui permet de tirer parti des activités de développement économique liées à l'élargissement d'une route près de la collectivité.

Cela étant dit, les représentants communautaires ont insisté sur le fait que les AR en milieu urbain peuvent être plus difficiles, étant donné le nombre élevé d'intervenants qui sont souvent mobilisés. Répondre aux préoccupations des municipalités et à une gamme d'intérêts de tierces parties peut transformer ce qui serait autrement une parcelle de terre capable d'appuyer une importante activité de développement en un investissement incertain pour la collectivité. Comme un représentant communautaire l'a laissé entendre, étant donné les difficultés de l'ajout de terres urbaines économiquement viables, la discussion est parfois axée sur le fait d'optimiser le potentiel des terres de réserve existantes et diriger l'activité des AR vers les zones où les ajouts semblent plus réalisables. Cette option est susceptible de poser problème pour les collectivités dont les terres de réserve en milieu urbain disponibles sont limitées.

#### 2.4.2 Gestion des terres

*« Le grand problème c'est le code foncier et le contrôle des terres par les bandes à qui elles appartiennent, car bon nombre d'affaires et de possibilités sont perdues parce qu'il faut beaucoup de temps à Affaires autochtones pour approuver la location d'une parcelle ou d'une autre. »*

*Bob Green, Première Nation de Swan Lake*

Les commentaires des participants à l'étude semblent indiquer que la gestion des terres et l'approche que les collectivités adoptent à cet égard sont étroitement liées au développement économique. Tout d'abord, les commentaires des personnes interrogées présentent des similitudes avec les conclusions de

recherches précédentes qui tendent à indiquer que le fait de fonctionner dans le cadre d'un régime indépendant de gestion des terres procure certains avantages aux collectivités des Premières Nations. Un des avantages les plus importants est la capacité de désigner et par la suite de louer des terres aux fins d'activités commerciales en temps voulu. Cela est important étant donné la nécessité de faire les choses rapidement lorsqu'il s'agit des activités de développement; cet élément a été mentionné tout au long du processus d'entrevue.

Les collectivités dont le fonctionnement et la gestion se poursuivent en vertu de la *Loi sur les Indiens* étaient néanmoins en mesure de désigner et par la suite de louer des terres à leur avantage. Une collectivité en particulier a décrit sa propre situation, indiquant qu'elle a réalisé plusieurs désignations pour les terres communautaires et a délivré plusieurs certificats de possession pour les membres de la collectivité. Elle a attiré l'attention sur le fait que pour parvenir à une utilisation efficace des terres, la solution réside en partie au fait de faire comprendre aux institutions financières la façon dont le système de location

*« Dans la réserve, on a mis en place des ententes de bail de 99 ans. Nous avons déployé d'énormes efforts en matière de sensibilisation, au moyen de conférences, sur le fonctionnement d'un bail ici et comment il peut être utilisé pour mobiliser des capitaux. Maintenant, au moins 13 différentes institutions bancaires s'intéressent à nos terres de réserve. De nombreuses personnes font confiance à la structure de tenure à bail, ce qui permet aux gens de construire dans la réserve. »*

*Raf De Guevara, Première Nation de Westbank*

des terres dans les collectivités peut être utilisé comme garantie de financement. Bien que cela ait pris du temps et ait nécessité plusieurs séances d'information avec les institutions financières, la personne interrogée a souligné que maintenant plusieurs institutions financières sont maintenant à l'aise avec la structure de tenure à bail de la collectivité.

Concernant certaines collectivités, les discussions au sujet de la gestion des terres ont mis en évidence un important élément concernant la planification communautaire. Durant une entrevue, la personne interrogée a souligné l'effet du processus de désignation des terres sur le décollage du développement économique dans sa collectivité. Bien que cette collectivité ait un emplacement avantageux avant cela, le fait d'entreprendre la planification et les discussions nécessaires pour réussir la désignation des terres pour les baux commerciaux a soutenu un changement dans l'attitude de la collectivité à l'égard du développement économique. Elle a attribué ce changement, en partie, à la poussée de la croissance.

En revanche, un autre représentant communautaire a souligné qu'il a travaillé pendant des années à l'élaboration d'un plan de gestion des terres de la collectivité, mais il n'a pas réussi à le faire approuver. Le plan visait à définir les priorités de la collectivité en matière de développement et aider à orienter les efforts liés aux AR en même temps que la croissance ultérieure des activités de location à bail et des entreprises. La personne a laissé entendre que sans la mise en place de ce plan, il était plus difficile pour la collectivité d'orienter les efforts liés aux AR et optimiser les avantages possibles pour les membres de la collectivité.

### 2.4.3 Politique fiscale

Comme il a été observé dans la documentation examinée auparavant, les taxes et les droits perçus sur l'activité économique dans les réserves donnent une occasion aux Premières Nations de générer des revenus pour une gamme d'activités communautaires. Plusieurs personnes interrogées ont souligné que leur collectivité fonctionne grâce à ces taxes et droits. Cependant, une personne interrogée, en décrivant l'unique entente fiscale dans la province, a fait ressortir comment la politique fiscale peut être utilisée non seulement pour générer des revenus, mais également pour gérer les relations entre les collectivités des Premières Nations et les entreprises locales établies à l'extérieur des réserves.

*« Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement provincial a conclu des ententes avec les Premières Nations prévoyant que lorsque la TVH est perçue sur les transactions effectuées dans les réserves, un pourcentage de la partie de la TVP serait retourné aux réserves. Il serait ainsi plus avantageux pour les Premières Nations d'essayer d'attirer les entreprises, puisque la partie de la TVP retourne aux Premières Nations. »*

*Chef Patricia Bernard, Première Nation des Malécites du Madawaska*

Cette personne a souligné qu'au Nouveau-Brunswick, le gouvernement provincial a signé une entente avec les Premières Nations concernant le prélèvement des taxes sur les activités des entreprises établies dans les réserves. L'entente a suscité des craintes que des régimes fiscaux différents dans les réserves et à l'extérieur des réserves puissent créer des règles de jeux qui ne sont

pas les mêmes pour tous dans un milieu urbain. Au moment de la signature de l'entente, les entreprises établies à l'extérieur des réserves craignaient qu'elles soient systématiquement

désavantagées par rapport aux entreprises établies dans les réserves qui ont l'avantage de la proximité et qui ne sont pas tenues de percevoir le même niveau de taxes.

L'entente, qui a été conclue il y a plus de 20 ans, concerne les Premières Nations qui perçoivent la TVH sur les transactions effectuées dans les réserves. Aux termes de l'entente, le gouvernement provincial retourne un pourcentage de la partie provinciale de la TVH aux collectivités des Premières Nations et la partie fédérale de cette taxe continuera d'être payée au gouvernement fédéral. Depuis la signature de cette entente, les revenus des collectivités des Premières Nations ont augmenté et atteignent aujourd'hui environ 47 millions de dollars par année. Parallèlement, le gouvernement fédéral reçoit des recettes fiscales qui ne seraient pas disponibles autrement. Cela crée un environnement où l'équivalence des prix existe dans les réserves et à l'extérieur des réserves. Bien qu'elle soit unique et pas nécessairement adéquate pour toutes les collectivités, cette entente démontre comment la politique fiscale peut être utilisée non seulement pour assurer des revenus aux collectivités des Premières Nations, mais également pour atteindre d'autres importants objectifs en matière de développement économique, comme le maintien de relations positives avec les entreprises établies dans le voisinage.

#### **2.4.4 Soutien aux besoins particuliers des entreprises**

Au cours de l'étude, les personnes-ressources clés ont mis en avant l'idée selon laquelle le fait de répondre aux besoins importants particuliers des entreprises peut soutenir efficacement le développement économique. Comme il ressort de la documentation précédente, l'accès aux capitaux figurait parmi ces besoins. Les personnes-ressources clés ont affirmé que non seulement il était difficile d'avoir accès aux capitaux pour les premières activités de développement économique, mais la stabilité financière au niveau des collectivités était également nécessaire pour que les Premières Nations soient en mesure de trouver les ressources nécessaires pour entreprendre ce travail de développement. D'autres personnes-ressources ont souligné que la disponibilité du financement fédéral au développement économique a rendu possible la réalisation de la première activité de leur collectivité.

Les personnes-ressources clés ont par ailleurs abordé le partenariat avec les entreprises existantes pour ouvrir des débouchés aux Premières Nations. Ces partenariats peuvent aider à faciliter la location à bail des terres de réserve, et peuvent aider à développer les activités des entreprises qui peuvent créer des emplois pour les membres des collectivités. De plus, le contrôle des terres de réserve permet également de donner aux Premières Nations la possibilité de négocier au nom des membres au moment d'élaborer des partenariats, pour aider à s'assurer que la collectivité en tire réellement avantage. Cela peut nécessiter non seulement la négociation de concessions de la part des entreprises, mais également réunir les entreprises pour déterminer la façon dont les activités des entreprises peuvent être structurées afin de mieux profiter aux membres de la collectivité. Dans un exemple donné par une personne-ressource, la collectivité a abordé la question du changement de quart de travail avec deux entreprises locales, afin de permettre aux membres de la collectivité d'avoir plus d'emplois à temps plein tout en maintenant les horaires des quarts à temps partiel pour chaque entreprise.

Une approche transparente et efficace quant au développement des entreprises semble être un facteur important pour l'accès aux capitaux et le maintien des partenariats. Comme l'a souligné une personne interrogée, dans sa réflexion sur la réussite du développement des entreprises dans sa propre collectivité, il est important que les entreprises et les investisseurs potentiels dans les

activités à l'intérieur des réserves comprennent les détails du fonctionnement du travail liés au développement dans les réserves.

### 3.0 Conclusions sur les pratiques exemplaires

Établie à l'origine en 1972, la politique du gouvernement du Canada sur les AR est perçue comme un outil de développement pour les Premières Nations. En principe, les terres de réserve représentent une ressource que les collectivités des Premières Nations peuvent utiliser pour soutenir les activités de développement économique, social, culturel et autres. Au cours des 15 dernières années, plusieurs études ont examiné aussi bien la politique sur les AR que ses répercussions possibles sur le développement économique. Elles ont mis en relief plusieurs inconvénients et également de nombreux avantages potentiels.

Dans un sens très large, il ressort des conclusions de ce travail que le processus d'ajouts de terres aux réserves peut être long et compliqué, comportant plusieurs principaux obstacles pour réaliser des AR. Il ressort également de ces études que malgré le fait que les terres de réserve ont été utilisées de façon efficace par plusieurs collectivités des Premières Nations aux fins de développement économique, la réussite de cette activité de développement dépend, en partie, de plusieurs facteurs clés qui varient souvent d'une collectivité à une autre.

Dans le cadre de l'étude actuelle, l'information a été recueillie directement auprès de personnes issues de neuf collectivités des Premières Nations partout au Canada. Ces personnes ont donné des éclairages sur le processus d'AR et l'utilisation des terres de réserve aux fins de développement économique, en se fondant sur leurs propres expériences avec les deux. Il ressort des observations faites par ces participants, une fois combinées aux conclusions issues des études précédentes sur les AR, un certain nombre de pratiques exemplaires pour appuyer et améliorer l'utilisation des AR comme outil de développement économique.

Certaines de ces pratiques exemplaires, concernant tant les Premières Nations que les autres intervenants du processus d'AR, comprennent ce qui suit :

- ▶ ***Tirer parti des possibilités d'établissement de relations entre les Premières Nations et les municipalités avoisinantes et leurs résidents.*** La plupart des personnes interrogées ont mis en relief le fait que le règlement des préoccupations des municipalités et des tiers demeure la principale pierre d'achoppement pour le processus d'AR. Certaines personnes ont affirmé que les préoccupations sont souvent soulevées en raison du manque de compréhension au sujet des collectivités des Premières Nations de la part des citoyens non autochtones et des gouvernements en général. Selon l'expérience des collectivités participantes, l'établissement de relations étroites avec les citoyens et le gouvernement peut se traduire par une relation de travail plus positive pour régler plusieurs de ces préoccupations de façon plus efficace.
- ▶ ***Communiquer avec les intervenants non autochtones du processus d'AR concernant la gestion des terres et le développement économique dans les réserves.*** Au cours de l'étude, les personnes interrogées ont donné des exemples de processus de communication mis en œuvre par leurs collectivités afin de mieux informer les intervenants non autochtones au sujet du processus d'AR, de la gestion des terres dans les réserves et du potentiel de développement économique de ces terres. Les personnes

interrogées ont affirmé que ce type de communication pourrait aider à atténuer les préoccupations concernant les pertes de revenus fiscaux auprès des administrations municipales, démontrer comment les ententes de services peuvent compenser ces pertes et aider les décideurs à comprendre la manière dont le développement économique peut fonctionner dans les réserves malgré des structures de gestion de terres et des structures fiscales différentes. En fait, les expériences dans de nombreuses collectivités ont démontré qu'avec une bonne connaissance du contexte, on peut facilement trouver des solutions aux préoccupations relatives au processus d'AR.

- ▶ ***Prendre en compte effectivement l'importance croissante de l'obligation de la Couronne de consulter dans le contexte des AR.*** Bien que ce soit en apparence une évolution récente, plusieurs collectivités ont souligné que les consultations avec les autres groupes autochtones étaient nécessaires au cours de certains ajouts. Étant donné qu'il n'est pas nécessaire que les AR soient adjacents aux terres de réserve existantes, à l'avenir, il est possible que les ajouts prévus par certaines collectivités aient des répercussions sur les droits des autres collectivités proches des terres prévues pour l'AR. À l'heure actuelle, il semble qu'il y ait un consensus limité au sujet de la meilleure façon d'entreprendre ces consultations dans le contexte des AR.
- ▶ ***Élaborer un mécanisme de résolution/négociation des différends concernant les préoccupations soulevées par les municipalités et les tiers.*** Comme il a été mentionné ci-dessus, répondre à ces préoccupations est parmi les aspects les plus difficiles du processus d'AR. Certaines personnes interrogées ont fait allusion au fait que compte tenu de la capacité de retarder le processus d'AR pendant une longue durée, si ce n'est pas pour une durée indéterminée, ces intervenants peuvent exercer un veto de facto sur le processus d'ajouts. Alors que certains participants à l'étude ont affirmé que l'application de délais contraignants au cours du processus d'AR pourrait aider à résoudre ce problème et le problème d'autres retards, d'autres participants ont attiré l'attention sur le fait que les gouvernements fédéral et provinciaux exercent souvent une influence suffisante afin d'accélérer le processus de négociation avec les municipalités et les tiers. Ainsi, il semble que l'élaboration de ce mécanisme de résolution des différends devrait prendre en compte non seulement les éléments procéduraux des négociations, mais également le rôle possiblement positif que peuvent jouer les gouvernements fédéral et provinciaux dans la gestion de ces préoccupations. Cela s'applique aussi aux négociations des ententes de service avec les municipalités.
- ▶ ***Mettre au point l'ébauche de la politique d'AANC sur les AR et élaborer par la suite un processus d'ajouts propre aux Premières Nations qui est conforme à la nouvelle politique.*** Au cours de l'étude, plusieurs personnes interrogées ont affirmé que la mise au point de l'actuelle ébauche de politique sur les AR apporterait plus de clarté concernant les AR. Cela est perçu comme un moyen d'assurer que toutes les parties ont une compréhension commune de la façon dont les AR ont lieu et les exigences de leur réalisation. Cependant, même dans le cadre de l'actuelle politique, le processus d'ajouts de terres aux réserves en apparence simple exige un certain nombre d'étapes compliquées pour les représentants des Premières Nations et du gouvernement. De plus, le processus motivant des ajouts dans une telle ou telle collectivité – par exemple les DFIT ou les revendications particulières – peut entraîner des exigences uniques de la part des Premières Nations pour réaliser ces étapes. Les collectivités qui ont élaboré des



diagrammes de processus détaillés pour leur propre situation concernant les AR, en consultation avec le personnel régional d'AANC et autres professionnels du domaine, attirent l'attention sur l'utilité de ces documents pour faciliter le processus d'AR.

- ▶ **Permettre que des ajouts aient lieu, malgré les négociations en cours avec les municipalités et les tiers pour résoudre les préoccupations.** Un participant a affirmé qu'AANC permet que les ajouts, dans le cadre du processus d'AR, aient lieu malgré le fait que les négociations avec les municipalités et les tiers concernant les détails de la résolution des préoccupations ne soient pas complètement terminées. Selon ce que le participant a affirmé, tout ce qu'il faudrait pour que l'ajout aille de l'avant serait une lettre d'appui des parties concernées indiquant les détails des questions essentielles à régler au fil du temps. Il est certes probable que procéder ainsi accélérerait le processus d'ajouts, mais on reconnaît que cela pourrait engendrer un certain nombre de responsabilités ou autres préoccupations de la part d'AANC.
- ▶ **Cibler les ajouts de terres urbaines particulièrement pour les Premières Nations participant au processus d'AR.** Les participants à l'étude étaient largement unanimes à penser que les terres de réserve en milieu urbain favorisent de vastes possibilités de développement économique qui ne sont pas disponibles autrement dans les localités plus rurales. Tel qu'une personne-ressource clé l'a affirmé, disposer de ces terres urbaines devrait être un aspect important dans l'approche de développement économique pour les Premières Nations dans l'ensemble du pays.
- ▶ **Utiliser efficacement la politique de gestion des terres pour appuyer le développement économique.** Il ressort de la documentation précédente et des commentaires des personnes-ressources clés formulés durant l'étude que tant l'autonomie gouvernementale que le RGTPN favorisent la possibilité pour les Premières Nations de répondre plus efficacement aux besoins en terrains des entreprises établies dans des réserves. Cependant, il ressort des commentaires de certaines collectivités qui fonctionnent selon la *Loi sur les Indiens* qu'en présence d'une planification préliminaire suffisante, les collectivités peuvent élaborer une méthode stable de gestion des terres qui est bien comprise et fonctionnelle pour les entreprises et les bailleurs de fonds. Dans d'autres cas, il semble que des efforts considérables de planification communautaire sont nécessaires pour une meilleure utilisation du régime de gestion des terres existant.
- ▶ **Utiliser des structures liées aux taxes et aux droits dans les réserves pour appuyer le développement économique.** Les personnes interrogées ont affirmé que les taxes et droits perçus sur les activités économiques dans les réserves représentaient une importante source directe de revenus pour les collectivités. Parallèlement, plusieurs exemples montrent comment cela peut être utilisé pour faciliter les relations positives avec les intervenants locaux et l'environnement concurrentiel dans lequel les entreprises peuvent réussir.
- ▶ **Fournir un soutien actif aux entreprises ayant des activités dans les réserves.** Plusieurs exemples montrent les façons dont les collectivités peuvent appuyer le développement des entreprises dans les réserves, qu'elles soient urbaines ou non. L'accès aux capitaux pour le démarrage d'entreprises, par exemple, peut être assuré directement en utilisant les sources propres de revenus des Premières Nations ou peut être obtenu par l'entremise du



financement privé en veillant à ce que les institutions financières comprennent les façons dans lesquelles les politiques de gestion des terres dans les réserves permettent la constitution de garanties de baux à long terme ou d'autres actifs liés à la propriété foncière. Sans égard à leur forme, ces soutiens semblent jouer un rôle important dans le développement économique à long terme.

## **Annexe A – Références**

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (19 mars 2010). Foire aux questions – Ajouts aux réserves [foire aux questions]. Consulté le 15 janvier 2016 à l'adresse <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100034816/1100100034817>

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (20 mars 2012). Ajouts aux réserves [page administrative]. Consulté le 15 janvier 2016 à l'adresse <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1332267668918/1332267748447>

Gouvernement du Canada. (2016). Centre des nouvelles du Canada – Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve [communiqué de presse]. Consulté le 8 septembre 2016 à l'adresse [http://news.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&crtr.page=1&nid=1063339&crtr.tp1D=1&\\_ga=1.40822306.1066794629.1422563602](http://news.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&crtr.page=1&nid=1063339&crtr.tp1D=1&_ga=1.40822306.1066794629.1422563602)

AANC. (18 novembre 2008). Document d'information – Les réserves urbaines : un succès bien gardé [fiche d'information]. Consulté le 1<sup>er</sup> mars 2016 à l'adresse <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100016331/1100100016332>

Affaires autochtones et du Nord Canada. (3 novembre 2008a). Gestion des terres [matériel promotionnel]. Consulté le 31 mars 2016 à l'adresse <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100034737/1100100034738#ch4>

Affaires autochtones et du Nord Canada. (3 novembre 2008b). Terres [page administrative]. Consulté le 8 septembre 2016 à l'adresse <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100034731/1100100034735>

Affaires autochtones et du Nord Canada. (4 novembre 2008c). Revendications particulières [page administrative]. Consulté le 8 septembre 2016 à l'adresse <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030291/1100100030292>

Affaires autochtones et du Nord Canada. (27 mars 2009). Les droits fonciers issus de traités [page administrative]. Consulté le 8 septembre 2016 à l'adresse <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100034822/1100100034823>

Affaires autochtones et du Nord Canada. (13 juin 2016). Guide de la gestion des terres, Chapitre 10 Ajouts aux réserves et création de réserves – 2016 [guide; politique; liste de ressources]. Consulté le 30 août 2016 à l'adresse <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1465827292799/1465827347934#rcp3>

Parlement du Canada. (2012). Ajouts aux réserves : accélérer le processus – Rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Consulté le 15 janvier 2016 à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/appa/rep/rep09nov12-f.pdf>

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord. (2014). Étude de la gestion des terres et du développement économique durable sur les terres des réserves des Premières Nations. Consulté le 28 mars 2016 à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/AANO/Reports/RP6482573/AANOrp04/aanor04-f.pdf>

Ressources naturelles Canada. (2005). Division GéoAccès. Superficie en terre et en eau douce, par province et territoire. Consulté le 21 octobre 2016 à l'adresse <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/phys01-fra.htm>