



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones  
et du Nord

L'honorable Marc Garneau, président

AVRIL 2022  
44<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

#### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : [www.noscommunes.ca](http://www.noscommunes.ca)

**OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUE DANS LES COMMUNAUTÉS  
AUTOCHTONES**

**Rapport du Comité permanent  
des affaires autochtones et du Nord**

**Le président  
L'hon. Marc Garneau**

**AVRIL 2022**

**44<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

## **AVIS AU LECTEUR**

### **Rapports de comités présentés à la Chambre des communes**

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

# **COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD**

## **PRÉSIDENT**

L'hon. Marc Garneau

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Jamie Schmale

Marilène Gill

## **MEMBRES**

Jenica Atwin

Jaime Battiste

Lori Idlout

Michael V. McLeod

Marcus Powlowski

Martin Shields

Shannon Stubbs

Gary Vidal

Patrick Weiler

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Vance Badawey

Sylvie Bérubé

Jean-Denis Garon

Damien C. Kurek

Lianne Rood

## **GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Vanessa Davies

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires**

Olivier Leblanc-Laurendeau, analyste

Marlisa Tiedemann, analyste

# **LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD**

a l'honneur de présenter son

## **DEUXIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les obstacles au développement économique autochtone et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# TABLE DES MATIÈRES

---

SOMMAIRE .....	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES .....	11
Introduction.....	11
Les obstacles généraux au développement économique autochtone .....	13
Les répercussions du colonialisme et du refus de reconnaître la compétence autochtone.....	13
L'importance d'une infrastructure favorisant le développement économique .....	16
Les lourdeurs administratives .....	19
Le financement fédéral.....	21
L'amélioration de l'accès au capital et à l'équité .....	22
L'approvisionnement.....	26
L'éducation et le renforcement des capacités .....	29
Les autres solutions.....	31
Les obstacles propres aux Premières Nations .....	33
La gestion financière et gestion des terres des Premières Nations .....	33
La gestion financière.....	33
La gestion des terres .....	38
Les frais d'expédition.....	41
L'industrie des ressources naturelles.....	42
Les obstacles propres aux communautés nordiques et éloignées .....	44
Les répercussions de l'éloignement sur le développement économique .....	44
Les besoins en infrastructure dans le Nord .....	46
Les obstacles propres aux Métis.....	48
Conclusion .....	50

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS.....	51
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES .....	55
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	57

## SOMMAIRE

---

Surmonter les obstacles au développement économique dans les communautés autochtones contribuerait à la réconciliation économique et à l'amélioration des résultats socio-économiques des peuples autochtones. Ces obstacles continuent d'empêcher de nombreuses collectivités et entreprises inuites, métisses et des Premières Nations de participer pleinement à l'économie canadienne. Les obstacles au développement économique autochtone comprennent l'héritage du colonialisme, la non-reconnaissance de la compétence autochtone, les infrastructures inadéquates, les lourdeurs administratives, l'accès limité au capital et l'accès limité aux marchés publics fédéraux. Les Premières Nations, les Inuits et les Métis font face à des obstacles similaires, mais ils sont également confrontés à des défis propres à leur situation respective et à leur unique relation avec le gouvernement fédéral.

Au début de l'année 2022, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (le Comité) a entrepris une étude sur les obstacles au développement économique autochtone et sur la façon de les éliminer. Sur la base de ce qu'il a entendu de 33 témoins au cours de cinq réunions, le Comité formule une série de recommandations concernant :

- la mise en œuvre de la *Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*;
- l'élimination des lourdeurs administratives et l'accessibilité des programmes de développement économique;
- l'amélioration de l'accès aux capitaux et aux marchés publics fédéraux;
- la mise en œuvre de la future stratégie nationale en matière d'économie autochtone;
- l'adaptation des programmes et des mécanismes de financement pour tenir compte de l'éloignement et de l'isolement géographique de certaines communautés;
- le besoin de faire participer concrètement les entreprises et les communautés autochtones aux grands projets d'infrastructure dans le Nord;

- l'accès des Métis à des mesures de soutien au développement économique équivalentes à celles offertes aux Premières Nations et aux Inuits;
- la modification de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* afin d'établir un fondement législatif pour un Institut des infrastructures des Premières Nations;
- l'élargissement des pouvoirs fiscaux des Premières Nations;
- l'augmentation des ressources disponibles pour les trois institutions financières des Premières Nations (l'Administration financière des Premières Nations, la Commission de la fiscalité des premières nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations) et l'élargissement du mandat de l'Administration financière des Premières Nations;
- l'élimination des obstacles au développement économique qui découlent de la *Loi sur les Indiens*;
- la modification de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*;
- le remaniement du processus d'ajouts aux réserves;
- la création d'un poste de conseiller fédéral sur l'application des lois et règlements des Premières Nations;
- le besoin de veiller à ce que les tarifs postaux ne pénalisent pas injustement les communautés autochtones;
- le soutien aux peuples autochtones intéressés à saisir les occasions qui se présentent dans le secteur des ressources naturelles.

Le présent rapport explore les témoignages recueillis dans le cadre de cette étude et contextualise davantage chacune de ces recommandations.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

### Recommandation 1

Que, conformément au paragraphe 6(1) de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, le gouvernement du Canada veille à ce que l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action visant à atteindre les objectifs de la Déclaration se fassent en consultation et en coopération avec les peuples autochtones et les organisations qui représentent les entreprises autochtones, et que le gouvernement du Canada informe le Comité des progrès réalisés à l'égard du plan d'action dans un délai de six mois. .... 16

### Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada examine et prenne en considération différentes options et possibilités de partenariat pour financer les prêts hypothécaires, comme un Fonds pour le logement autochtone ou des garanties de prêt à long terme..... 18

### Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada collabore avec l'Administration financière des Premières Nations, la Commission de la fiscalité des premières nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations pour mettre à l'essai la monétisation au moyen d'un projet pilote visant à remplacer la production d'électricité à partir du diesel dans les communautés éloignées..... 19

### Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada donne la priorité à la création d'un poste de navigateur, en consultation avec les organisations nationales de développement économique autochtone, pour aider les entrepreneurs autochtones à trouver des programmes applicables à leur entreprise. .... 21

### **Recommandation 5**

**Que le gouvernement du Canada se penche sur les effets des lourdeurs administratives de ses programmes de développement économique sur les peuples autochtones, et qu'il mette en place des mesures pour augmenter les ressources offertes aux peuples autochtones pour éviter qu'ils ratent des occasions de développement économique en raison des délais administratifs et des longues périodes d'attente pour obtenir du financement. .... 21**

### **Recommandation 6**

**Que le gouvernement du Canada apporte des précisions au sujet des exceptions pouvant s'appliquer aux bénéficiaires autochtones dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la croissance, et qu'il s'engage à être clair et transparent en ce qui concerne toute exception arbitraire et discriminatoire qui pourrait empêcher les peuples autochtones de bénéficier de ce Fonds..... 21**

### **Recommandation 7**

**Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec des organisations autochtones, examine les moyens d'améliorer l'accès au capital pour les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis, et que ceux-ci comprennent :**

- **Établir un fonds d'équité propre à l'usage des Premières Nations et des sociétés de développement régional;**
- **offrir la subvention de 10 ans destinée aux Premières Nations aux institutions autochtones admissibles;**
- **reproduire le Fonds d'initiatives autochtones III du gouvernement du Québec, qui offre aux communautés autochtones une souplesse et une stabilité en matière de financement. .... 26**

### **Recommandation 8**

**Que le gouvernement du Canada améliore et affine son exigence voulant qu'un minimum de 5 % de la valeur des contrats fédéraux soit attribué à des entreprises autochtones en :**

- exigeant qu’au moins 5 % de tous les contrats fédéraux d’une valeur supérieure à cinq millions de dollars soient accordés à des fournisseurs autochtones;
- élaborant des lignes directrices pour s’assurer que les organisations des Premières Nations, des Inuits et des Métis puissent toutes profiter de l’exigence selon laquelle 5 % de la valeur de leurs contrats doit être attribuée à des entreprises autochtones;
- assurant la transparence quant à la façon dont les ministères fédéraux respectent l’exigence selon laquelle 5 % de la valeur de leurs contrats est attribuée à des entreprises autochtones. .... 29

#### **Recommandation 9**

**Que le gouvernement du Canada crée un registre des entreprises autochtones et le distribue aux ministères fédéraux afin d’identifier les fournisseurs potentiels pour les marchés publics fédéraux. La diffusion de ce registre permettra de mieux faire connaître les services et les produits offerts par les entreprises autochtones et d’assurer une meilleure communication entre les ministères et ces entreprises. .... 29**

#### **Recommandation 10**

**Que le gouvernement du Canada travaille avec le Conseil national de développement économique des Autochtones, ainsi qu’avec d’autres organisations autochtones et organismes éducatifs qui œuvrent avec les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis pour soutenir l’alphabétisation — comme l’Initiative de la Famille Martin — afin d’explorer la possibilité de créer un établissement ou un centre d’excellence national pour l’éducation autochtone. .... 31**

#### **Recommandation 11**

**Que le gouvernement du Canada mette en œuvre la stratégie nationale relative à l’économie autochtone qui sera bientôt présentée par le Conseil national de développement économique des Autochtones. .... 32**

### Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec des partenaires des Premières Nations (y compris l’Autorité financière des Premières Nations, la Commission de la fiscalité des Premières Nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations), élabore conjointement des modifications à la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* afin de fonder dans la loi un Institut des infrastructures des Premières Nations. .... 36

### Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada augmente les ressources mises à la disposition de l’Autorité financière des Premières Nations (AFPN), de la Commission de la fiscalité des Premières Nations et du Conseil de gestion financière des Premières Nations pour leur permettre de s’acquitter de leur mandat au titre de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* (LGFPN), notamment :

- a) soutenir le travail de l’AFPN en ce qui concerne l’octroi de prêts;
- b) augmenter la limite supérieure des prêts que l’AFPN peut accorder, afin qu’elle dispose d’une plus grande souplesse pour s’engager dans des projets d’investissement dont les coûts initiaux sont élevés;
- c) travailler à la pleine reconnaissance de la LGFPN par les banques et les coopératives financières..... 37

### Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec des partenaires des Premières Nations (y compris la Commission de la fiscalité des Premières Nations), envisage d’élargir les pouvoirs financiers des Premières Nations, y compris en ce qui concerne la taxation. .... 37

### Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada élargisse le mandat de l’Autorité financière des Premières Nations pour lui permettre d’offrir ses services aux conseils tribaux, aux gouvernements autochtones autonomes et aux sociétés de développement économique, et qu’il veille à ce que cet organisme dispose des ressources nécessaires pour s’acquitter de ce mandat élargi. .... 37

### **Recommandation 16**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les Premières Nations afin d'éliminer tous les obstacles au développement économique découlant des dispositions discriminatoires et contraignantes de la *Loi sur les Indiens*. ..... 39**

### **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec des partenaires des Premières Nations, y compris le Conseil consultatif des terres des Premières Nations, afin de préparer des modifications qui dissiperaient toute confusion concernant l'interprétation de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, et que le gouvernement du Canada fasse rapport au Comité des progrès réalisés jusqu'à maintenant. .... 40**

### **Recommandation 18**

**Que le gouvernement du Canada crée, en collaboration avec le ministère de la Justice, un poste de conseiller fédéral sur l'application des lois et des règlements des Premières Nations, et que ce poste dispose du financement et des pouvoirs nécessaires pour travailler avec tous les ministères et organismes fédéraux concernés. .... 41**

### **Recommandation 19**

**Que le gouvernement du Canada continue le travail annoncé dans le Budget de 2021 concernant la refonte de la Politique sur les ajouts aux réserves dans le but d'accélérer et d'améliorer l'accès à des terres et à des ressources tout en augmentant les occasions de développement économique des Premières Nations. .... 41**

### **Recommandation 20**

**Que le gouvernement du Canada s'assure que les communautés autochtones ne soient pas pénalisées par leur emplacement géographique lors de la détermination des tarifs postaux, et qu'il s'assure que ces tarifs sont équitables et ne minent pas le développement économique des communautés, peu importe si elles sont urbaines, rurales ou éloignées. .... 42**

### **Recommandation 21**

**Que le gouvernement du Canada accroisse les moyens visant à appuyer les peuples autochtones qui veulent saisir activement les occasions que présente l'industrie de l'extraction des ressources naturelles, et qu'il examine avec des partenaires autochtones la meilleure façon de concilier la nécessité d'agir sur le changement climatique et l'importance de permettre aux peuples autochtones de saisir des occasions économiques dans le secteur de l'énergie tout en assurant une transition vers un avenir à faibles émissions. .... 43**

### **Recommandation 22**

**Que le gouvernement du Canada tienne compte des répercussions de l'éloignement et de l'isolement sur les mécanismes et les niveaux de financement fournis lorsqu'il conçoit et offre des programmes de développement économique et des services aux peuples autochtones. .... 46**

### **Recommandation 23**

**Que le gouvernement du Canada envisage de modifier les formules de financement afin d'inclure les salaires d'employés locaux et ainsi remédier aux fuites économiques dans les communautés. .... 46**

### **Recommandation 24**

**Que le gouvernement du Canada veille à ce que dans le cadre du financement accordé pour l'infrastructure, on tienne compte des réalités des communautés autochtones nordiques et éloignées et de l'importance des infrastructures essentielles dans la création de possibilités de développement économique, et qu'il trouve des moyens de faire participer concrètement les entreprises et les communautés autochtones aux grands projets d'infrastructure dans le Nord. .... 47**

### **Recommandation 25**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec tous les dirigeants métis pour s'assurer que les entreprises et les entrepreneurs métis ont accès à des programmes de développement économique, comme le Programme d'entrepreneuriat d'affaires autochtone et le Programme de financement des petites entreprises du Canada, et qu'il collabore avec les dirigeants métis afin de mettre en place conjointement des programmes et des institutions qui offriront aux Métis des mesures de soutien au développement économique équivalentes à celles offertes aux Premières Nations et aux Inuits. .... 49**

**Recommandation 26**

**Que le gouvernement du Canada travaille avec les dirigeants métis afin de rétablir la Stratégie de développement économique des Métis, que celle-ci reconnaisse et réponde aux défis spécifiques et distincts auxquels les huit établissements métis de l'Alberta font face, et qu'elle soit assortie de capitaux et de financement adéquats. .... 50**





# OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

---

## INTRODUCTION

En raison de leur droit à l'autodétermination, les peuples autochtones peuvent prendre en charge leur propre développement socioéconomique. Néanmoins, partout au Canada, les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis continuent de se heurter à des obstacles importants qui minent leur croissance et leur prospérité. Comme l'a déclaré la ministre des Services aux Autochtones, l'honorable Patty Hajdu, « [t]outes les collectivités ont besoin d'une base économique solide pour pouvoir croître et prospérer, mais nous reconnaissons qu'il existe des obstacles supplémentaires au développement économique autochtone<sup>1</sup> ».

Comparativement aux Canadiens non autochtones, les peuples autochtones réussissent moins bien sur le plan socioéconomique (résultats inférieurs au chapitre des revenus et de la richesse, de la valeur des logements, du niveau de scolarité, de la participation au marché du travail et du taux d'emploi)<sup>2</sup>. Ces obstacles découlent souvent d'inégalités structurelles historiques dont les effets durent encore ainsi que de la conception et de l'application des programmes, des politiques, des lois et des règlements fédéraux. Dawn Madahbee Leach, présidente du Conseil national de développement économique des Autochtones, a affirmé ceci :

[L]es populations autochtones continuent de se heurter à des obstacles systémiques et institutionnels profondément ancrés dans le domaine juridique, dans le milieu de l'éducation, dans le secteur de la santé, ainsi que dans le paysage gouvernemental et économique du Canada. Pour que le gouvernement du Canada puisse réparer ces dommages, il faut comprendre que la réconciliation sera impossible sans des économies autochtones dynamiques, caractérisées par l'autosuffisance économique et l'égalité socioéconomique avec le reste du Canada<sup>3</sup>.

- 
- 1 Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN), *Témoignages*, 11 février 2022, 1305 (l'hon. Patty Hajdu, ministre des Services aux Autochtones).
  - 2 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1550 (Steven Morse, chef de la direction, Fonds de développement Métis voyageur Inc., Ralliement national des Métis).
  - 3 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1410 (Dawn Madahbee Leach, présidente, Conseil national de développement économique des Autochtones).



Le 1<sup>er</sup> février 2022, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (ci-après le Comité) a convenu d'entreprendre une étude sur les obstacles existants au développement économique autochtone et sur la façon de les éliminer<sup>4</sup>. Il ne fait aucun doute que l'élimination de ces obstacles et la réalisation d'une réconciliation économique mèneraient à de meilleurs résultats socioéconomiques dans les communautés autochtones<sup>5</sup>. Toutefois, les avantages toucheraient l'ensemble du Canada : « Les études prouvent à l'envi que, lorsque les communautés autochtones prospèrent, leur région prospère aussi<sup>6</sup>. » En effet, le produit intérieur brut du Canada pourrait croître d'au moins 30 milliards de dollars si les écarts socioéconomiques entre les autochtones et les non autochtones étaient comblés<sup>7</sup>.

Le présent rapport examine les témoignages reçus par le Comité dans le cadre de son étude. Les obstacles généraux au développement économique autochtone sont le premier sujet abordé. Viennent ensuite ceux qui touchent plus particulièrement les Premières Nations, les communautés éloignées et nordiques et les Métis. Le Comité a été inspiré par certaines des pratiques et des initiatives prometteuses dont il a eu vent dans le cadre de cette étude, et il mentionne bon nombre de ces approches créatives tout au long de ce rapport.

Le Comité remercie toutes les personnes et les organisations qui ont participé à cette étude et qui ont mis à contribution leur précieuse expérience et expertise. Il tient aussi à reconnaître, comme l'a souligné Darrell Beaulieu, directeur général de Denendeh Investments Incorporated, les nombreuses études et recommandations présentées par des organismes et des institutions autochtones sur le sujet au cours des dernières décennies<sup>8</sup>. Le Comité souhaite souligner leur engagement et leurs efforts.

---

4 INAN, *Procès-verbal*, 1<sup>er</sup> février 2022.

5 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1640 (Christopher Googoo, chef des opérations, Ulnooweg Development Group Inc.).

6 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1410 (Dawn Madahbee Leach).

7 *Ibid.*; Dans son témoignage, M<sup>me</sup> Madahbee Leach fait référence à un rapport commandé par son organisation pour appuyer ces chiffres : Fiscal Realities Economists, *Réconciliation : stimuler l'économie canadienne de 27,7 milliards \$*, préparé pour le Conseil national de développement économique des Autochtones, novembre 2016.

8 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1650 (Darrell Beaulieu, directeur général, Denendeh Investments Incorporated).

## LES OBSTACLES GÉNÉRAUX AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AUTOCHTONE

Les témoins ont mentionné de multiples facteurs qui empêchent leur communauté ou leur organisation de tirer parti de possibilités de développement économique. Parmi les obstacles bien connus figurent le manque d'accès au capital, l'insuffisance des infrastructures et les capacités limitées. Le Comité a appris que les obstacles au développement économique autochtone sont enracinés dans l'héritage du colonialisme et le refus de reconnaître la compétence autochtone. Les façons dont les peuples autochtones élaborent, et dans certains cas mettent en œuvre, des solutions pour surmonter les obstacles sont tout aussi importantes. Ces approches doivent être accueillies et soutenues par le gouvernement du Canada.

Les sections suivantes présentent des témoignages sur certains de ces obstacles généraux, notamment les répercussions du colonialisme et du refus de reconnaître la compétence autochtone, le déficit infrastructurel et les lourdeurs administratives. Elles portent également sur les propos recueillis par le Comité au sujet de l'importance de l'éducation et du renforcement des capacités ainsi que sur d'autres pratiques prometteuses.

### Les répercussions du colonialisme et du refus de reconnaître la compétence autochtone

Les lois et les politiques coloniales sont à l'origine de nombreux obstacles. D'ailleurs, Clarence T. (Manny) Jules, président de la Commission de la fiscalité des Premières Nations, a déclaré ceci :

Nos institutions ont été remplacées par une bureaucratie fédérale. Privés de liberté, nous sommes devenus accros aux programmes et à la dépendance [...] Nous avons été dépouillés de nos pouvoirs financiers et de nos terres. Le Parlement nous a enlevé notre liberté économique, c'est-à-dire la liberté d'occuper des emplois décents, d'avoir accès à de l'eau potable, de recevoir de bons soins de santé et une bonne éducation et, enfin, de bâtir un avenir meilleur pour nos enfants. Le Parlement nous a enlevé la liberté de profiter des nombreux avantages que les citoyens du Canada tiennent pour acquis<sup>9</sup>.

Terry Teegee, chef régional de l'Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique, abonde dans le même sens, ajoutant que « le fil d'Ariane des obstacles au développement économique des Premières Nations est l'incidence systémique et

---

9 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1315 (Clarence T. [Manny] Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations).



continue du colonialisme<sup>10</sup> ». Le racisme systémique peut également restreindre les possibilités<sup>11</sup>. Harold Calla, président exécutif du Conseil de gestion financière des Premières Nations, a également pointé du doigt une autre barrière systémique : le fait que les fonctionnaires fédéraux, et le gouvernement fédéral lui-même, doivent jongler avec deux responsabilités contradictoires. D'une part, ils doivent respecter leur obligation fiduciaire<sup>12</sup> à l'égard des peuples autochtones; d'autre part, ils doivent protéger la Couronne<sup>13</sup>.

Une conséquence de l'histoire du colonialisme et du refus de reconnaître la compétence autochtone est que les peuples autochtones sont souvent laissés à l'écart des processus décisionnels ou généralement empêcher d'y participer. Le chef régional Teegee a affirmé ceci au Comité : « On nous tient à l'écart dans la planification. Il faut inclure les Premières Nations dans les processus de planification stratégique et de prise de décisions pour la relance économique<sup>14</sup>. » Il considère la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (DNUDPA) comme essentielle au processus décisionnel :

L'un des principes de base reconnus par la DNUDPA, qui a force de loi ici en Colombie-Britannique et est devenue loi fédérale ailleurs au pays par l'entremise du projet de loi C-15, c'est le besoin de faire respecter bon nombre des dispositions de la DNUDPA, y compris le consentement libre, préalable et éclairé. Nous pensons qu'une telle façon de procéder offrira davantage de certitude dans la prise de décisions<sup>15</sup>.

---

10 INAN, [Témoignages](#), 8 février 2022, 1600 (chef régional Terry Teegee, Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique).

11 INAN, [Témoignages](#), 11 février 2022, 1500 (Adam Jourdain, directeur général adjoint, Corporation développement économique Nikanik).

12 Tel qu'expliqué dans la publication de la Bibliothèque du Parlement, [L'obligation de consulter les peuples autochtones](#) (Isabelle Brideau, publication n° 2017-17-F, 2019), « [p]our s'acquitter de son obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones, "la Couronne doit agir dans le meilleur intérêt du groupe autochtone lorsqu'elle exerce des pouvoirs discrétionnaires à l'égard des intérêts autochtones en jeu". Voir *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, paragr. 18. La jurisprudence relative à l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones a été établie dans cinq principales causes : [Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique](#), [1973] R.C.S. 313; *Guerin c. La Reine*; *R. c. Sparrow*; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*; et [Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique](#), 2014 CSC 44. »

13 INAN, [Témoignages](#), 4 février 2022, 1325 (Harold Calla, président exécutif, Conseil de gestion financière des Premières Nations).

14 INAN, [Témoignages](#), 8 février 2022, 1600 (chef régional Terry Teegee).

15 *Ibid.*

De même, Adam Jourdain, directeur général adjoint de la Corporation développement économique Nikanik, a dit que les Autochtones n'ont « pas nécessairement [leur] place » dans l'exploitation des ressources<sup>16</sup>.

Il arrive que l'avis des intervenants autochtones soit sollicité, puis écarté. Jean Paul Gladu a dit au Comité qu'on avait demandé au Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCEA) de présenter une proposition financière pour soutenir les entrepreneurs autochtones dans le cadre du budget fédéral de 2019. Or, le Budget de 2019 prévoyait plutôt le versement de la somme de trois millions de dollars à une entreprise non autochtone pour le soutien des entrepreneurs autochtones. Selon lui, « [c]e n'est pas ainsi que nous allons tisser des relations. Il faut donner du pouvoir aux organisations autochtones qui ont fait leurs preuves pour soutenir leur propre peuple<sup>17</sup>. »

Afin de régler certaines questions liées au colonialisme et à la compétence des nations autochtones, M<sup>me</sup> Madahbee Leach a demandé au gouvernement du Canada de « s'assurer que le plan de mise en œuvre de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* est élaboré conjointement avec des Autochtones<sup>18</sup> » et de « reconnaître officiellement nos compétences et les cadres juridiques que nous concevons afin de superviser le développement de nos territoires et d'y participer<sup>19</sup> ».

Le Comité a entendu que les lois et les politiques coloniales, ainsi que le refus dans certains cas de reconnaître la compétence autochtone, limitent les possibilités pour les peuples autochtones de participer au développement économique, et que la DNUDPA est d'une importance cruciale pour le développement économique. Le Comité recommande donc :

---

16 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1505 (Adam Jourdain).

17 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1620 (Jean Paul Gladu, dirigeant principal, Mokwateh, à titre personnel).

18 Le paragr. 6(1) de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, L.C. 2021, ch. 14, prévoit ce qui suit : « Le ministre élabore et met en œuvre, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones et d'autres ministres fédéraux, un plan d'action afin d'atteindre les objectifs de la Déclaration. »

19 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1410 (Dawn Madahbee Leach).



## Recommandation 1

**Que, conformément au paragraphe 6(1) de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, le gouvernement du Canada veille à ce que l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action visant à atteindre les objectifs de la Déclaration se fassent en consultation et en coopération avec les peuples autochtones et les organisations qui représentent les entreprises autochtones, et que le gouvernement du Canada informe le Comité des progrès réalisés à l'égard du plan d'action dans un délai de six mois.**

## L'importance d'une infrastructure favorisant le développement économique

L'infrastructure et le développement économique sont inextricablement liés. Comme l'a expliqué Clint Davis, président-directeur général de la Nunasi Corporation, « [s]i nous voulons abattre les obstacles au développement économique des Autochtones, nous devons veiller à ce que les communautés bénéficient des conditions propices à une économie qui fonctionne bien, et cela commence avec les infrastructures<sup>20</sup> ». Ernie Daniels, président-directeur général de l'Administration financière des Premières Nations (AFPN), a convenu que « [l]e développement économique à long terme passe d'abord par l'infrastructure<sup>21</sup> ». Selon lui, au chapitre de l'infrastructure, il existe un écart d'au moins 30 milliards de dollars entre les Premières Nations et les autres collectivités canadiennes<sup>22</sup>. Pour sa part, M. Davis a fait référence au rapport sur les lacunes en matière d'infrastructures au Nunavut<sup>23</sup> publié en 2020 par Nunavut Tunngavik Inc., qui « met en lumière les déficits dans des domaines de l'infrastructure comme l'eau, le logement, le service à large bande et l'énergie fiable<sup>24</sup> ». Ce rapport ne mentionnait pas combien il en coûterait pour combler cet écart. M. Davis a également mentionné que l'organisme Inuit Tapiriit Kanatami avait récemment conclu qu'il faudrait au moins trois milliards de dollars pour combler les besoins de base en logement pour les Inuits, et que

---

20 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1420 (Clint Davis, président-directeur général, Nunasi Corporation).

21 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1305 (Ernie Daniels, président-directeur général, Administration financière des Premières Nations).

22 *Ibid.*

23 Nunavut Tunngavik Inc., *Nunavut's Infrastructure Gap* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], octobre 2020.

24 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1420 (Clint Davis).

le déficit en infrastructure des communautés autochtones en général était de 60 à 70 milliards de dollars<sup>25</sup>.

En ce qui concerne le logement, Shannin Metatawabin, directeur général de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF), a recommandé au gouvernement du Canada de créer, en partenariat avec les institutions financières autochtones, un fonds pour le logement autochtone<sup>26</sup>. Les institutions financières autochtones pourraient utiliser ce fonds pour financer des logements individuels et communautaires. Il a ajouté ceci :

Le fonds pour le logement autochtone reproduirait le modèle de réussite du Fonds de croissance autochtone créé récemment, que l'ANSAF et la Banque de développement du Canada ont structuré et qui crée des liens entre les investisseurs privés et les entreprises autochtones en se fiant aux institutions financières autochtones pour déployer les capitaux grâce à leurs liens uniques avec les communautés qu'elles servent<sup>27</sup>.

M<sup>me</sup> Madahbee Leach a également soutenu l'idée de fournir des capitaux aux institutions financières autochtones pour les prêts hypothécaires et pour remédier à la pénurie actuelle de logements<sup>28</sup>.

Selon Jerry Daniels, grand chef de la Southern Chiefs' Organization Inc., « [d]es garanties de prêts à long terme aux Premières Nations et aux entreprises de Premières Nations pour des projets d'immobilisations, et surtout de logement, pourraient contribuer à éliminer cette crise<sup>29</sup> ». Lors de cette étude, un membre du Comité a questionné les témoins à propos de la Banque de l'infrastructure du Canada et de sa loi habilitante<sup>30</sup>. M. Davis a indiqué qu'il connaissait la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* et que la Banque « joue un rôle important pour injecter des capitaux dans les communautés<sup>31</sup> ».

---

25 *Ibid.*

26 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1645 (Shannin Metatawabin, directeur général, Association nationale des sociétés autochtones de financement).

27 *Ibid.*

28 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1410 (Dawn Madahbee Leach).

29 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1650 (grand chef Jerry Daniels, président, Southern Chiefs' Economic Development Corporation, Southern Chiefs' Organization Inc.).

30 *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada*, L.C. 2017, ch. 20, art. 403.

31 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1505 (Clint Davis).



M. Daniels de l'AFPN a expliqué comment la « monétisation » peut appuyer les projets d'infrastructure et d'autres initiatives de développement économique :

[L]a monétisation ressemble beaucoup à la façon dont les villes financent leurs infrastructures. En effet, les villes obtiennent des capitaux qu'elles investissent dans l'immédiat, en fonction de leur capacité à rembourser les débetures<sup>32</sup> dans les années à venir. Grâce à la monétisation, l'AFPN émettrait des débetures sur les marchés financiers qui pourraient servir à financer des infrastructures et d'autres projets de développement économique, tout en profitant des prix actuels. Cela aurait une plus grande incidence générale que l'approche fédérale en cours.

Ce qui manque, c'est une source suffisante de revenus pour assurer le service et le remboursement de la dette. Si l'on s'attend à ce que les Premières Nations comblerent cet écart [en matière d'infrastructure], leurs revenus autonomes seront épuisés bien avant qu'elles y arrivent, auquel cas le gouvernement fédéral serait évidemment le premier partenaire envisagé, mais nous aimerions collaborer avec lui pour mettre à l'essai la monétisation dans le cadre d'un projet pilote.

Voici un exemple: le remplacement des générateurs diesel dans les communautés éloignées. En signant un accord avec le Canada, nous pourrions émettre une débeture pour réunir les fonds qui permettraient aux communautés de concevoir des solutions énergétiques fiables, durables et propres. Un tel projet ferait avancer de nombreuses priorités du gouvernement. Nous pourrions ainsi mettre à l'essai le concept de monétisation, et cela ne coûterait rien ou presque rien au gouvernement puisque le service de la dette serait compensé par les économies réalisées en matière de diesel et de transport. Tout ce qu'il faut, c'est une volonté de la part du gouvernement pour essayer quelque chose de nouveau et d'innovateur<sup>33</sup>.

En se basant sur les témoignages, le Comité recommande :

## **Recommandation 2**

**Que le gouvernement du Canada examine et prenne en considération différentes options et possibilités de partenariat pour financer les prêts hypothécaires, comme un Fonds pour le logement autochtone ou des garanties de prêt à long terme.**

---

32 La Banque de développement du Canada (BDC) définit une débeture comme « un titre négociable (type d'investissement) émis par une entreprise ou une organisation afin de recueillir des fonds pour des activités à long terme et pour son développement. Il s'agit d'une forme de capitaux d'emprunt comptabilisés comme une dette sur le bilan de l'entreprise émettrice. » Voir : BDC, *Glossaire*, « [Débeture](#) ».

33 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1305 (Ernie Daniels).

### Recommandation 3

**Que le gouvernement du Canada collabore avec l'Administration financière des Premières Nations, la Commission de la fiscalité des premières nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations pour mettre à l'essai la monétisation au moyen d'un projet pilote visant à remplacer la production d'électricité à partir du diesel dans les communautés éloignées.**

### Les lourdeurs administratives

Le Comité a entendu que les lourdeurs administratives constituent également un obstacle au développement économique. Des témoins ont notamment parlé des difficultés administratives liées à l'accès à des fonds publics. À ce sujet, M. Jourdain a expliqué au Comité que « [n]ous devons produire une demande, puis une autre, et encore une autre. De plus, le temps de réponse des divers ministères est très long. Nous sommes toujours en attente. Nous ratons donc des occasions incroyables parce que nous ne disposons pas de tous les outils nécessaires<sup>34</sup>. »

Marie-Christine Tremblay, conseillère stratégique de la Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador, a souligné que les exceptions applicables aux entreprises autochtones qui présentent des demandes dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la croissance du gouvernement du Canada ne sont pas claires. Par conséquent, des entreprises autochtones ont choisi de ne pas se prévaloir de ce programme. Elle a déclaré ceci au Comité :

Nous souhaiterions que Développement économique Canada fasse preuve de plus de transparence, notamment en précisant quelles sont ces exceptions et quels sont les critères d'admissibilité au programme. De cette façon, à la simple lecture du document d'information, les demandeurs pourraient déterminer eux-mêmes s'ils sont admissibles ou non. Selon nous, les correctifs qui seraient apportés permettraient d'éviter aussi que les demandeurs pensent que la décision a été prise uniquement sur la base du jugement d'un fonctionnaire et plutôt sur des critères bien précis. Tout cela contribuerait à accroître la confiance des membres des Premières Nations envers le gouvernement<sup>35</sup>.

---

34 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1440 (Adam Jourdain).

35 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1645 (Marie-Christine Tremblay, conseillère stratégique, Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador).



Puisque le programme vise à attirer des demandeurs autochtones, la Commission soutient dans son mémoire que « les lignes directrices du programme [devraient préciser] les situations dans lesquelles ces exceptions peuvent s'appliquer et que les critères qui serviront à déterminer si une demande est admissible ou non [doivent être] présentés clairement<sup>36</sup> ».

M. Calla a expliqué que pour atténuer le fardeau administratif qui pèse sur les plus petites communautés, le Conseil de gestion financière des Premières Nations a entrepris un projet pilote visant à « effectuer les fonctions administratives sur une base collective, car bon nombre de communautés situées dans de petites régions éloignées ne peuvent attirer les ressources humaines dont elles ont besoin<sup>37</sup> ».

Bien au fait des difficultés vécues par les entreprises autochtones au chapitre des lourdeurs administratives, Tabatha Bull, présidente et chef de la direction du CCEA, appuie la création d'un poste de navigateur prévue dans la lettre de mandat de la ministre Hajdu<sup>38</sup>. Voici ce qu'elle a dit à ce sujet :

Quand on a demandé aux entreprises autochtones quelles étaient les compétences et la formation dont ils avaient besoin, plus de la moitié des répondants ont sélectionné le soutien pour les demandes de subvention et la rédaction de propositions. Le CCEA a maintes fois souligné la nécessité d'avoir une fonction de navigateur destinée aux entreprises autochtones pour les aider à comprendre les différents programmes et à y participer<sup>39</sup>.

La création d'un tel poste aidera « les entrepreneurs autochtones à trouver des programmes s'appliquant à leur situation<sup>40</sup> ». Le Comité avait formulé une recommandation semblable pour aider les entreprises autochtones à s'y retrouver parmi les différents programmes fédéraux liés à la COVID-19 dans son rapport de mars 2021<sup>41</sup>.

---

36 Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord*, février 2022.

37 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1330 (Harold Calla).

38 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1440 (Tabatha Bull, présidente et chef de la direction, Conseil canadien pour le commerce autochtone).

39 *Ibid.*

40 *Lettre de mandat de la ministre des Services aux Autochtones et ministre responsable de l'Agence fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario*, 16 décembre 2021.

41 INAN, *La COVID-19 et les peuples autochtones : de la crise à un véritable changement*, 43<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, mars 2021, p. 81.

Afin d'éliminer les obstacles administratifs qui empêchent les communautés autochtones de saisir des occasions de développement économique ou qui limitent leur capacité de le faire, le Comité recommande :

#### **Recommandation 4**

**Que le gouvernement du Canada donne la priorité à la création d'un poste de navigateur, en consultation avec les organisations nationales de développement économique autochtone, pour aider les entrepreneurs autochtones à trouver des programmes applicables à leur entreprise.**

#### **Recommandation 5**

**Que le gouvernement du Canada se penche sur les effets des lourdeurs administratives de ses programmes de développement économique sur les peuples autochtones, et qu'il mette en place des mesures pour augmenter les ressources offertes aux peuples autochtones pour éviter qu'ils ratent des occasions de développement économique en raison des délais administratifs et des longues périodes d'attente pour obtenir du financement.**

#### **Recommandation 6**

**Que le gouvernement du Canada apporte des précisions au sujet des exceptions pouvant s'appliquer aux bénéficiaires autochtones dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la croissance, et qu'il s'engage à être clair et transparent en ce qui concerne toute exception arbitraire et discriminatoire qui pourrait empêcher les peuples autochtones de bénéficier de ce Fonds.**

## **Le financement fédéral**

Des témoins ont aussi informé le Comité que le financement actuellement offert comporte aussi des obstacles. De l'avis du chef régional Teegee,

[N]ous voulons davantage d'investissements et d'infrastructures de la part [des ministères des affaires autochtones] [...] À titre d'exemple, les programmes de services de police des Premières Nations passent du mode de financement par programme au financement plus prévisible et concret, ce qui est une étape importante, et nous pouvons en tirer des leçons. Le financement par programme ne fonctionne pas; nous avons besoin de davantage de fonds pour assurer le développement économique<sup>42</sup>.

---

42 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1605 (chef régional Terry Teegee).



Des témoins ont expliqué que le financement fédéral accordé pour le développement économique autochtone est insuffisant. Plus particulièrement, M<sup>me</sup> Madahbee Leach a proposé d'« accroître le financement pour le développement économique et commercial autochtone à 10 % du total des dépenses que le gouvernement du Canada consacre aux Autochtones<sup>43</sup> ».

M. Jourdain a quant à lui souligné les fonds limités accordés par le gouvernement fédéral pour les projets majeurs :

[L]e montant annuel que le gouvernement fédéral accorde au financement de projets majeurs dans les communautés autochtones varie entre 15 et 20 millions de dollars, mais il existe plus de 200 communautés autochtones au Canada. Il est donc très difficile d'accéder à ce financement.

Alors, quand il s'agit de projets de 10 à 12 millions de dollars, cela représente beaucoup d'argent. Nous n'avons pas tous les éléments qui jouent en notre faveur pour réussir à obtenir les fonds dont nous avons besoin. C'est pourquoi il est important d'aider les communautés, non seulement en leur accordant une aide financière, mais en facilitant leur accès aux programmes<sup>44</sup>.

Il a aussi proposé que le gouvernement fédéral « offr[e] des programmes adaptés aux besoins de chaque communauté, comme le fait le Québec au moyen du Fonds d'initiatives autochtones III<sup>45</sup> ».

## L'amélioration de l'accès au capital et à l'équité

L'un des obstacles récurrents évoqués par les témoins est celui de l'accès au capital et à l'équité<sup>46</sup>. Comme le grand chef Daniels l'a dit au Comité :

L'équité est importante parce que, sans elle, les particuliers, les communautés et les sociétés de développement de l'entreprise ont infiniment plus de peine à démarrer et à se maintenir sur une voie de création de la richesse grâce au développement économique [...]

---

43 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1410 (Dawn Madahbee Leach).

44 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1455 (Adam Jourdain).

45 *Ibid.*

46 Dans le milieu des affaires et de la finance, le terme « capital » représente les divers actifs financiers qui confèrent une valeur à leur propriétaire. L'équité est une forme de capital représentant une participation dans une entreprise ou un actif.

Il est toujours difficile d'accéder au capital — à des subventions et à des emprunts à faible intérêt — surtout pour les grandes initiatives économiques de diverses industries, comme l'énergie propre, l'exploitation minière, l'exploitation des ressources, la sécurité alimentaire, l'infrastructure et plus encore. Il est très difficile pour les Premières Nations de s'introduire dans l'économie de capital qui règne à l'heure actuelle. Nous accusons du retard depuis de nombreuses décennies, parce que l'on a empêché les Premières Nations de participer efficacement au secteur agricole. Les Premières Nations ont eu beaucoup de difficulté à s'introduire dans ces économies à forte intensité de capital à cause des fonds qu'il leur aurait fallu et de l'ingérence bureaucratique<sup>47</sup>.

M. Jules a indiqué au Comité que les peuples autochtones du Canada font « face à un manque d'accès au capital d'environ 175 milliards de dollars<sup>48</sup> ». Pour sa part, M. Metatawabin a mis l'accent sur les avantages mutuels liés à l'amélioration de l'accès au capital : « Il est important de comprendre que les marchés financiers ont beaucoup d'argent à investir dans de bonnes occasions. Les communautés autochtones représentent pour eux une occasion d'investir pour fournir un financement tout en gagnant des intérêts<sup>49</sup>. »

Tout en reconnaissant les progrès réalisés au chapitre du développement économique au cours des 20 dernières années, M. Davis a évoqué les difficultés associées à l'accès limité au capital :

Les ententes sur les répercussions et les avantages présentent de multiples avantages aux communautés autochtones, notamment sous la forme de formation, de perfectionnement, d'emplois et de contrats d'acquisition. Certains projets permettent aux communautés et aux sociétés de développement autochtones d'être en partie propriétaires du projet ou d'un actif important.

Trop souvent, les communautés ne disposent tout simplement pas du capital financier nécessaire pour agir d'égal à égal avec leur partenaire. Les prêteurs traditionnels ne leur accordant généralement pas de prêt, elles doivent laisser passer l'occasion ou recevoir du soutien du partenaire ou d'une autre source à un prix souvent considéré élevé. Je pense que les sociétés d'État fédérales et d'autres institutions ont véritablement l'occasion de fournir ce capital à un taux raisonnable avec un mécanisme de prêt. Cela permettrait à la communauté de participer au projet et de bénéficier des avantages financiers plus tôt au cours du processus<sup>50</sup>.

---

47 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1555 (grand chef Jerry Daniels).

48 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1315 (Clarence T. [Manny] Jules).

49 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1655 (Shannin Metatawabin).

50 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1415 (Clint Davis).



Tina Rasmussen, agente administrative et responsable de l'expansion de Meadow Lake Tribal Council Industrial Investments, a souligné à quel point le manque de capital rend toute concurrence difficile :

[I]l arrive que nous ne soyons pas sur un pied d'égalité avec les organisations. Dans l'industrie forestière, nous nous heurtons souvent à des entreprises internationales qui disposent d'un très gros capital financier [...]

Nous n'avons pas la possibilité d'accéder au même montant de financement, d'aller emprunter à la banque de la même manière, d'accumuler ces réserves ou de faire des ajouts, des progrès ou des changements. Ce n'est tout simplement pas le cas<sup>51</sup>.

Tout en faisant remarquer le succès des institutions financières autochtones, M<sup>me</sup> Bull a mentionné que la plupart de ces institutions peuvent offrir un prêt maximal de 300 000 \$ par projet, ce qui correspond parfois au prix d'une seule pièce d'équipement<sup>52</sup>.

M. Davis a fait l'observation suivante au sujet de l'accès au capital :

La Banque de développement du Canada [...] offre d'excellents services bancaires aux Autochtones [...] [et] a fait un excellent travail pour fournir des capitaux d'emprunt aux collectivités et aux sociétés de développement et [...] a même pris des risques supplémentaires pour soutenir les entrepreneurs.

Maintenant que les collectivités envisagent de participer à des projets à grande échelle et même à moyenne échelle, ces types de capitaux propres sont essentiels<sup>53</sup>.

M. Beaulieu a souligné l'importance de veiller à ce que les capitaux soient facilement accessibles et gérés par les institutions économiques autochtones existantes<sup>54</sup>.

En ce qui concerne le soutien en matière d'accès au capital pour les entrepreneurs dans le cadre du Programme d'entrepreneuriat autochtone, la ministre Hajdu a déclaré au Comité que l'ANSAF fournit environ 25 millions de dollars par année en capitaux propres pour permettre à des entrepreneurs autochtones de contracter des prêts commerciaux à un coût abordable. Ce programme vient compléter le nouveau Fonds de croissance autochtone, géré et conçu par des Autochtones, qui représente « une importante initiative de redressement économique qui permettra aux entreprises autochtones

---

51 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1605 (Tina Rasmussen, agente administrative et responsable de l'expansion, Meadow Lake Tribal Council Industrial Investments).

52 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1425 (Tabatha Bull).

53 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1435 (Clint Davis).

54 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1545 (Darrell Beaulieu).

d'avoir accès à une source de capitaux totalement indépendante<sup>55</sup> ». Au sujet du Fonds, M. Metatawabin a donné les précisions suivantes :

Nous cherchons tout simplement des mécanismes financiers innovateurs différents pour attirer des capitaux du secteur public, car l'approche non durable du gouvernement et son incapacité à suivre le rythme de croissance de nos communautés nous obligent à penser différemment, à sortir des sentiers battus, et à élaborer conjointement différents outils financiers pour nous permettre de faire le travail sur le terrain<sup>56</sup>.

Quant à lui, le grand chef Daniels a fait la proposition suivante au Comité :

Nous proposons la création d'un fonds d'investissement par les pairs à l'intention des Premières Nations et des sociétés de développement régional. Cela leur donnera l'accès à des capitaux qui les aideront à se lancer dans d'importants secteurs d'affaires, quels qu'ils soient, sans être assujetties aux multiples conditions des programmes du passé. Cela uniformiserait les règles du jeu, parce que depuis des décennies, les Premières Nations sont exclues de nombreuses industries. Elles n'ont pas pu développer ou accumuler une quantité importante de capitaux qui leur permettraient de diversifier leurs activités dans une large mesure<sup>57</sup>.

M<sup>me</sup> Rasmussen a recommandé ceci au gouvernement du Canada :

[C]onserve[z] l'accès à des emprunts à terme et à des options de financement substantielles avec peu de garanties. On pourrait par exemple veiller à ce que les entreprises autochtones disposent d'une aide financière pour les emprunts à terme évalués de 1 à 5 millions de dollars lorsqu'elles disposent de peu de garanties et qu'il est difficile d'obtenir du financement. Il est souvent très coûteux d'accéder au marché, surtout quand on essaie de lancer de nouvelles possibilités d'affaires<sup>58</sup>.

M. Metatawabin a informé le Comité de la subvention de 10 ans<sup>59</sup> offerte « aux communautés des Premières Nations qui remplissent les critères d'admissibilité liés à la performance financière et à la gouvernance<sup>60</sup> ». Il a ajouté ce qui suit :

Le Canada et les Premières Nations s'entendent pour dire que ces accords présentent des avantages importants, y compris une plus grande souplesse en matière de

---

55 INAN, [Témoignages](#), 11 février 2022, 1305 (l'hon. Patty Hajdu).

56 INAN, [Témoignages](#), 8 février 2022, 1655 (Shannin Metatawabin).

57 INAN, [Témoignages](#), 15 février 2022, 1610 (grand chef Jerry Daniels).

58 INAN, [Témoignages](#), 1<sup>er</sup> mars 2022, 1535 (Tina Rasmussen).

59 Pour obtenir de plus amples renseignements sur la subvention, voir : gouvernement du Canada, [Subvention à l'appui de la nouvelle relation financière avec les Premières Nations régies par la Loi sur les Indiens](#), et Conseil de gestion financière des Premières Nations, [Subvention de 10 ans](#).

60 INAN, [Témoignages](#), 8 février 2022, 1645 (Shannin Metatawabin).



conception et de prestation, une marge de manœuvre accrue pour attribuer, gérer et utiliser le financement afin de mieux répondre aux besoins locaux et de mieux tenir compte de l'évolution des circonstances et des priorités, ainsi que la capacité de conserver les fonds non dépensés et de réduire le fardeau lié aux formalités administratives et à la production de rapports.

Ces accords doivent également être mis à la disposition d'institutions autochtones qui affichent d'excellents résultats, une solide performance financière et une bonne gouvernance. Les institutions financières autochtones pourraient ainsi mieux réagir aux conditions et aux occasions économiques sur le terrain ainsi que faire une planification à long terme qui contribuerait à l'amélioration des programmes et de la prestation de services<sup>61</sup>.

Le Comité reconnaît que l'accès limité au capital et à l'équité freine le développement économique. Le Comité recommande donc :

#### **Recommandation 7**

**Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec des organisations autochtones, examine les moyens d'améliorer l'accès au capital pour les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis, et que ceux-ci comprennent :**

- **Établir un fonds d'équité propre à l'usage des Premières Nations et des sociétés de développement régional;**
- **offrir la subvention de 10 ans destinée aux Premières Nations aux institutions autochtones admissibles;**
- **reproduire le Fonds d'initiatives autochtones III du gouvernement du Québec, qui offre aux communautés autochtones une souplesse et une stabilité en matière de financement.**

### **L'approvisionnement**

Plusieurs témoins ont parlé de l'importance d'augmenter la participation des Autochtones aux marchés publics fédéraux. La ministre Hajdu a informé le Comité qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril 2022, 32 ministères fédéraux devront s'assurer que « les entreprises détenues et dirigées par des Autochtones [obtiennent] une proportion d'au moins 5 % de la valeur totale des contrats fédéraux<sup>62</sup> ». Christiane Fox, sous-ministre, ministère des

---

61 *ibid.*

62 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1340 (l'hon. Patty Hajdu).

Services aux Autochtones, a expliqué comment cette mesure permettra d'accroître l'activité commerciale autochtone : « Pour l'instant, [l'approvisionnement est] un obstacle. C'est un défi. Parfois, nous voulons embaucher des entreprises autochtones, mais parce qu'elles ne font pas l'objet d'une offre à commandes<sup>63</sup>, cela crée des obstacles que nous devons simplement supprimer. Je pense que l'atteinte de cet objectif de 5 % nous aidera vraiment à y parvenir et à faire des progrès<sup>64</sup>. »

M<sup>me</sup> Bull a formulé de nombreuses recommandations relatives à l'approvisionnement, notamment « augment[er] le seuil des contrats à fournisseur unique de 40 000 à 100 000 \$, permettant ainsi aux agents d'approvisionnement de s'adresser directement à une entreprise autochtone<sup>65</sup> » et exiger qu'au moins « 5 % de tous les contrats d'une valeur supérieure à 5 millions de dollars soient attribués à des fournisseurs autochtones<sup>66</sup> ». Elle a expliqué que l'accès aux marchés publics doit être l'un des piliers de la stratégie d'entrepreneuriat autochtone, tout comme « l'accès aux marchés et aux réseaux de chaînes d'approvisionnement; et l'accès au financement<sup>67</sup> ». Une telle stratégie « donnerait la priorité à la prospérité autochtone dans tous les ministères, toutes les agences et tous les organismes de réglementation fédéraux, et elle permettrait d'offrir le versement initial nécessaire pour appuyer la réconciliation économique<sup>68</sup> ».

M. Davis aimerait voir une approche fondée sur les distinctions en ce qui concerne l'engagement d'attribuer 5 % des contrats à des entreprises autochtones « pour que les entreprises inuites en profitent<sup>69</sup> ». Il a aussi dit au Comité que « le gouvernement fédéral [devrait envisager] d'offrir des incitatifs aux entreprises de compétence fédérale pour qu'elles élaborent de solides politiques d'approvisionnement avantageuses pour les entreprises autochtones<sup>70</sup> ».

Le grand chef Daniels a remis en question l'utilité d'obliger les ministères à attribuer 5 % des contrats à des entreprises autochtones, car selon lui, « [l]es occasions

---

63 Gouvernement du Canada, *Offres à commandes*.

64 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1340 (Christiane Fox, sous-ministre, ministère des Services aux Autochtones).

65 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1700 (Tabatha Bull).

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

69 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1415 (Clint Davis).

70 *Ibid.*



d’approvisionnement sont toujours épouvantables pour les Premières Nations. Quelle que soit l’orientation stratégique d’Ottawa, les Premières Nations n’en bénéficient pas toujours, car elles ont vraiment besoin qu’on leur donne l’occasion d’investir dans leurs communautés<sup>71</sup>. »

Thomas Benjoe, président-directeur général de File Hills Qu’Appelle Developments, a exprimé les mêmes préoccupations à ce sujet :

On nous dit qu’il y a des politiques d’approvisionnement autochtones en place et que les projets vont entraîner des dépenses de tant auprès d’entreprises autochtones et employer tel nombre d’Autochtones, mais d’après mon expérience de cinq ans à titre de PDG, il arrive souvent que les politiques dictent des relations parfois négatives, et que les organisations sont disposées à en faire juste assez pour obtenir un contrat ou pour respecter la prémisse des politiques d’approvisionnement auprès des Autochtones. Du côté de la main-d’œuvre, nous voyons de grands projets où il suffit de trouver un emploi à un Autochtone pendant un certain temps pour un projet, par opposition à la création et au développement d’une capacité pour notre peuple<sup>72</sup>.

M<sup>me</sup> Rasmussen a affirmé que le processus du gouvernement du Canada en matière de marchés publics est très lourd<sup>73</sup>. Pour sa part, M<sup>me</sup> Tremblay a expliqué que certains employés fédéraux responsables des marchés publics ignoraient l’existence d’entreprises autochtones, et que certaines entreprises autochtones ne savaient pas où consulter les appels d’offres<sup>74</sup>. Quand elles réussissent à y avoir accès, elles sont souvent découragées par la quantité de paperasse à remplir<sup>75</sup>.

---

71 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1555 (grand chef Jerry Daniels).

72 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1650 (Thomas Benjoe, président-directeur général, File Hills Qu’Appelle Developments).

73 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1540 (Tina Rasmussen).

74 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1655 (Marie-Christine Tremblay).

75 *Ibid.*

Afin de régler les problèmes liés aux marchés publics, le Comité recommande :

#### **Recommandation 8**

**Que le gouvernement du Canada améliore et affine son exigence voulant qu'un minimum de 5 % de la valeur des contrats fédéraux soit attribué à des entreprises autochtones en :**

- exigeant qu'au moins 5 % de tous les contrats fédéraux d'une valeur supérieure à cinq millions de dollars soient accordés à des fournisseurs autochtones;
- élaborant des lignes directrices pour s'assurer que les organisations des Premières Nations, des Inuits et des Métis puissent toutes profiter de l'exigence selon laquelle 5 % de la valeur de leurs contrats doit être attribuée à des entreprises autochtones;
- assurant la transparence quant à la façon dont les ministères fédéraux respectent l'exigence selon laquelle 5 % de la valeur de leurs contrats est attribuée à des entreprises autochtones.

De plus, afin d'améliorer l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, le Comité recommande :

#### **Recommandation 9**

**Que le gouvernement du Canada crée un registre des entreprises autochtones et le distribue aux ministères fédéraux afin d'identifier les fournisseurs potentiels pour les marchés publics fédéraux. La diffusion de ce registre permettra de mieux faire connaître les services et les produits offerts par les entreprises autochtones et d'assurer une meilleure communication entre les ministères et ces entreprises.**

### **L'éducation et le renforcement des capacités**

Plusieurs témoins ont traité de l'importance de l'éducation et du renforcement des capacités. Comme le grand chef Daniels l'a dit au Comité, « [i]l faut briser le cycle de la pauvreté en encourageant l'éducation, la formation, les occasions d'affaires et le logement adéquat<sup>76</sup> ». Lors de son témoignage devant le Comité, l'honorable Dan Vandal, ministre des Affaires du Nord, a expliqué que « [i]l accès à l'éducation

---

76 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1550 (grand chef Jerry Daniels).



de qualité pour les jeunes est essentiel non seulement pour leur réussite personnelle, mais aussi pour la prospérité des économies locales et pour le Canada dans son ensemble<sup>77</sup> ». Steven Morse, chef de direction du Fonds de développement Métis Voyageur Inc., s'est dit d'accord avec cette affirmation, ajoutant que « [l']éducation figurera parmi les grands moteurs du développement économique à long terme », et que des investissements en éducation sont nécessaires<sup>78</sup>. M. Jules et Christopher Googoo, chef des opérations du Ulnooweg Development Group Inc., ont tous les deux insisté sur l'importance de l'enseignement des sciences, des technologies, des mathématiques et de l'ingénierie aux enfants et aux jeunes autochtones<sup>79</sup>.

M<sup>me</sup> Madahbee Leach a affirmé que des discussions étaient en cours concernant l'établissement d'un institut en matière d'éducation pour « examiner les pratiques exemplaires adoptées au pays dans le domaine de l'enseignement et aider nos gens à acquérir des niveaux d'instruction plus élevés<sup>80</sup> ». Afin d'appuyer l'éducation dans le contexte des entreprises autochtones, Carlana Lindeman, directrice du programme études de l'Initiative de la Famille Martin, a informé le Comité que son organisme « a élaboré une série de programmes visant à présenter l'enseignement des affaires aux élèves des écoles primaires des Premières Nations, aux élèves autochtones du secondaire et aux adultes autochtones partout au Canada<sup>81</sup> ». Au sujet des progrès en matière d'éducation, M<sup>me</sup> Lindeman a tenu les propos suivants :

Je pense que de nombreux conseils scolaires et de nombreuses écoles mettent vraiment l'accent sur le soutien aux élèves autochtones, ce qui n'était certainement pas le cas il y a des décennies. Je pense que le fait que nous ayons des données, que nous demandions aux élèves ce qu'ils veulent, ce qui serait le mieux pour eux et quels sont les soutiens dont ils ont besoin, signifie que nous ne prenons pas de décisions en leur nom, mais que nous les intégrons dans l'équipe et que nous faisons mieux participer les familles, les parents et la famille élargie<sup>82</sup>.

Outre l'enseignement primaire et secondaire offert aux jeunes Autochtones, il est nécessaire d'offrir des occasions de formation et de perfectionnement des talents pour accroître les capacités dans les communautés autochtones. M. Benjoe a expliqué

---

77 INAN, [Témoignages](#), 11 février 2022, 1315 (l'hon. Dan Vandal, ministre des Affaires du Nord).

78 INAN, [Témoignages](#), 8 février 2022, 1630 (Steven Morse).

79 INAN, [Témoignages](#), 4 février 2022, 1405 (Clarence T. [Manny] Jules); INAN, [Témoignages](#), 15 février 2022, 1600 (Christopher Googoo).

80 INAN, [Témoignages](#), 11 février 2022, 1430 (Dawn Madahbee Leach).

81 INAN, [Témoignages](#), 15 février 2022, 1705 (Carlana Lindeman, directrice du programme d'études, Initiative de la Famille Martin).

82 *Ibid.*

comment son entreprise, File Hills Qu'Appelle Developments, parvient à cultiver des talents parallèlement aux débouchés qui se présentent :

[N]ous prenons le temps de comprendre le travail et les carrières à bâtir. Nous ne sommes pas ici uniquement pour que les organisations puissent afficher des chiffres impressionnants. Nous sommes ici pour bâtir des carrières, alors notre équipe de spécialistes des ressources humaines autochtones travaille de concert avec les organisations pour élaborer des plans plus approfondis sur la façon dont nous allons voir les possibilités, les carrières, afin que nos jeunes...

Si nous travaillons avec une organisation et que, disons, dans 10 ans, elle aura besoin d'un certain type d'ingénieur ou d'un certain type de compétences, nous voulons commencer à offrir l'encadrement professionnel et le mentorat nécessaires aux organisations pour établir des relations entre ces organisations et nos nations, et entre nos entreprises et ces organisations, de sorte que lorsque nos jeunes cherchent des possibilités pour l'avenir, au moins, ils savent que nous les appuyons et que nous essayons de trouver des débouchés qui ne sont pas simplement un autre programme de formation pour le plaisir de la formation; nous les formons pour qu'ils puissent profiter des possibilités de carrière<sup>83</sup>.

En se basant sur les témoignages, le Comité recommande :

### **Recommandation 10**

**Que le gouvernement du Canada travaille avec le Conseil national de développement économique des Autochtones, ainsi qu'avec d'autres organisations autochtones et organismes éducatifs qui œuvrent avec les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis pour soutenir l'alphabétisation — comme l'Initiative de la Famille Martin — afin d'explorer la possibilité de créer un établissement ou un centre d'excellence national pour l'éducation autochtone.**

### **Les autres solutions**

M<sup>me</sup> Madahbee Leach a expliqué au Comité que plus de 20 organisations autochtones ont travaillé à l'élaboration d'une stratégie nationale en matière d'économie autochtone pour le Canada :

Il s'agit de notre vision de la réconciliation économique. Cette stratégie est fondée sur les quatre piliers stratégiques que voici : les gens; les terres; les infrastructures; les finances. La stratégie comprend des appels à la prospérité économique et s'adresse à

---

83 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1655 (Thomas Benjoe).



tous les niveaux de gouvernement, aux grandes entreprises canadiennes, aux petites entreprises, à toutes les institutions partout au pays et à nos propres gens<sup>84</sup>.

Dans une lettre de suivi envoyée au Comité, M<sup>me</sup> Madahbee Leach a fourni des détails sur la stratégie, laquelle contribuerait entre autres à aider « les institutions dirigées par des Autochtones à renforcer leur capacité administrative, fondée sur le savoir autochtone et de prestation de services pour desservir la population », à élaborer « une nouvelle mesure législative pour abolir l'obligation exigeant des titulaires de droits ancestraux qu'ils renoncent à leurs droits inhérents ou issus des traités comme condition préalable à la conclusion d'un accord » et à accorder « la priorité à la prestation de services à large bande dans les localités rurales et éloignées »<sup>85</sup>. Elle a demandé au gouvernement du Canada de mettre en œuvre cette stratégie. M. Gladu a également affirmé qu'une stratégie globale relative à l'économie autochtone était nécessaire<sup>86</sup>.

Le Comité convient que la mise en œuvre d'une telle stratégie pour l'ensemble du Canada favoriserait l'autodétermination et contribuerait à consolider les connaissances et le leadership. Une telle stratégie permettrait également d'accorder la priorité au développement économique autochtone afin que les communautés puissent répondre aux besoins de leurs membres en matière d'infrastructure, d'éducation, de santé et autres. Le Comité recommande donc :

### **Recommandation 11**

**Que le gouvernement du Canada mette en œuvre la stratégie nationale relative à l'économie autochtone qui sera bientôt présentée par le Conseil national de développement économique des Autochtones.**

---

84 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1410 (Dawn Madahbee Leach).

85 Lettre envoyée par le Conseil national de développement économique des Autochtones le 18 février 2022 pour donner des compléments de réponses à des questions.

86 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1620 (Jean Paul Gladu).

## LES OBSTACLES PROPRES AUX PREMIÈRES NATIONS

En plus des obstacles généraux abordés dans les sections précédentes, les Premières Nations sont confrontées à leurs propres obstacles en matière de développement économique. Cette section présente en premier lieu des témoignages au sujet de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et de la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*, qui permettent toutes les deux aux Premières Nations participantes de se soustraire partiellement de la *Loi sur les Indiens* en ce qui concerne la gestion financière et la gestion des terres. Il sera ensuite question des changements proposés pour assurer des frais d'expédition équitables pour les Premières Nations situées près des grands centres urbains et des appels visant à accroître la participation des Premières Nations dans l'industrie des ressources naturelles.

### La gestion financière et gestion des terres des Premières Nations

#### La gestion financière

Adoptée en 2005, la *Loi sur la gestion financière des premières nations* prévoit des régimes facultatifs de financement, d'impôt foncier et d'emprunt pour les Premières Nations dans le but de résoudre les difficultés liées au développement économique et aux finances dans les réserves. À cette fin, la *Loi* a créé trois institutions :

- la Commission de la fiscalité des Premières Nations (CFPN), qui « régit et simplifie l'approbation des lois sur l'impôt foncier et des nouvelles lois locales sur le revenu des Premières Nations participantes; renforce la capacité administrative des Premières Nations au moyen d'exemples de lois et de formations accréditées; et concilie les intérêts des gouvernements et des contribuables des Premières Nations »;
- le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGFPN), qui « aide les Premières Nations à renforcer leurs régimes locaux de gestion financière et fournit une certification indépendante qui favorise les emprunts auprès de l'Administration financière des Premières Nations ainsi que le développement économique des Premières Nations »;
- l'Administration financière des Premières Nations (AFPN), qui « permet aux Premières Nations admissibles de travailler en collaboration pour obtenir des prêts privés à long terme à des taux préférentiels au



moyen de l'émission d'obligations, et qui offre aussi des services d'investissement aux Premières Nations »<sup>87</sup>.

Le Comité a appris que la *Loi sur la gestion financière des premières nations* permet aux Premières Nations de déroger aux dispositions financières de la *Loi sur les Indiens*<sup>88</sup>. Il a toutefois été informé de certaines faiblesses du régime de cette loi. Par exemple, M. Jourdain a souligné que les institutions financières demeurent réticentes à accorder du financement aux Premières Nations, même quand elles ont adhéré à la *Loi* : « L'Autorité financière des Premières Nations [...] est la seule institution à reconnaître cela et à pouvoir accorder des prêts<sup>89</sup>. » Pourtant, le Comité a été informé que l'AFPN avait atteint les limites de ce qu'elle pouvait faire au titre du modèle actuel :

Compte tenu de la demande, nous devons en faire beaucoup plus, mais les Premières Nations ont une capacité limitée de générer leurs propres revenus, qui sont à la base de notre modèle. C'est un cercle vicieux: l'activité économique permet de générer ces revenus, mais il faut déjà des revenus pour investir dans l'activité économique. C'est pourquoi nous pensons qu'il est temps d'examiner comment nous pouvons collaborer avec le gouvernement fédéral pour passer à la vitesse supérieure et accélérer considérablement les investissements dans les infrastructures et l'économie des Premières Nations<sup>90</sup>.

M. Calla, du CGFPN, a expliqué que le gouvernement doit s'assurer que les trois institutions financières des Premières Nations disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter de leur mandat :

Nous pouvons le faire, mais nous n'y arriverons pas si nous n'avons pas toutes les ressources pour pouvoir le faire. C'était un gros obstacle dès le début de la mise en œuvre de la loi. Quand on crée des institutions, il faut s'assurer qu'elles disposent de ressources suffisantes pour joindre les communautés autochtones partout au pays. Je pense que c'est un élément indispensable en ce moment<sup>91</sup>.

Une autre lacune de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* est que les trois institutions créées peuvent collaborer avec une seule Première Nation à la fois, laquelle doit être assujettie à la *Loi sur les Indiens*. M. Daniels a affirmé que le Canada doit adopter une nouvelle approche permettant à plusieurs Premières Nations de

---

87 Gouvernement du Canada, *Gestion financière des Premières Nations*.

88 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1425 (Adam Jourdain).

89 *Ibid.*

90 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1305 (Ernie Daniels).

91 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1325 (Harold Calla).

collaborer à un même projet<sup>92</sup>. Pour sa part, M. Beaulieu a proposé d'élargir le mandat de l'AFPN pour lui permettre d'offrir des services aux organisations et aux sociétés des Premières Nations, plutôt que de les réserver à leurs gouvernements. Il a aussi fait remarquer que les Premières Nations et les organisations autonomes, comme la sienne, n'ont pas accès aux services offerts par l'AFPN<sup>93</sup>. M<sup>me</sup> Rasmussen a également recommandé d'élargir le mandat de l'AFPN pour inclure les conseils tribaux et les sociétés de développement économique<sup>94</sup>.

M. Jules a expliqué qu'un programme de monétisation ne peut pas dépasser le stade du projet pilote sans que des modifications législatives soient apportées à la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, notamment en vue de la création d'un Institut des infrastructures des Premières Nations<sup>95</sup>. M. Calla a également mentionné la création d'un tel institut<sup>96</sup>. Le Comité avait formulé la même recommandation dans son rapport de mars 2021<sup>97</sup>. Dans sa réponse à ce rapport, le gouvernement a souligné que Services aux Autochtones Canada avait déjà accordé 3,1 millions de dollars pour appuyer la création d'un tel institut. Selon M. Jules, ce nouvel institut « s'ajoutera à nos institutions existantes en vue d'aider les nations intéressées à construire les infrastructures environnementales et économiques nécessaires pour soutenir la pérennité des communautés. Cette institution contribuera à réduire les primes d'assurance, à améliorer notre accès aux capitaux et à construire de meilleures infrastructures plus rapidement<sup>98</sup>. » Il estime que la création d'un Institut des infrastructures des Premières Nations doit se faire par voie législative pour que la compétence des Premières Nations soit pleinement reconnue.

Selon M. Jules, une telle loi permettrait aux Premières Nations d'aller au-delà des programmes et de se prendre en charge en exerçant leur compétence<sup>99</sup>. Cependant, il a précisé que pour exercer leur compétence, les Premières Nations ont besoin de

---

92 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1410 (Ernie Daniels).

93 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1550 (Darrell Beaulieu).

94 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1535 (Tina Rasmussen).

95 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1425 (Clarence T. [Manny] Jules).

96 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1425 (Harold Calla). Pour obtenir de plus amples renseignements, voir : [Institut des infrastructures des Premières Nations](#).

97 INAN, *La COVID-19 et les peuples autochtones : De la crise à un véritable changement*, 43<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, mars 2021, p. 85.

98 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1315 (Clarence T. [Manny] Jules).

99 *Ibid.*



revenus stables<sup>100</sup> et de pouvoirs financiers élargis : « Nous proposons une redevance sur les ressources des Premières Nations sur nos terres ancestrales. La façon la plus rapide de sortir de la dépendance liée à l'ère coloniale est de mettre en œuvre nos pouvoirs fiscaux [...] Nous devons avoir une compétence fiscale comme tout autre gouvernement<sup>101</sup>. » Il a soutenu que les peuples autochtones doivent composer avec « un manque de pouvoir financier d'environ 32 milliards de dollars » et que la fiscalité doit être considérée « comme un levier économique et administratif des plus fondamentaux<sup>102</sup> ». Il a poursuivi en disant que « [l]es gouvernements fédéral et provinciaux doivent accorder aux Premières Nations une marge de manœuvre en matière de taxation et de compétence, afin qu'elles puissent se prendre en charge<sup>103</sup> ».

Le chef régional Teegee a donné l'explication suivante sur l'élargissement des pouvoirs de taxation des Premières Nations :

Il est vraiment important de comprendre et de savoir que si l'autodétermination et la souveraineté des Premières Nations leur permettent d'imposer des taxes sur leurs terres, c'est leur prérogative. Il s'agit en fait de la place légitime des Premières Nations et de leurs droits de faire ce qu'elles jugent nécessaire pour faire partie du tissu économique, si l'on veut, de leur territoire respectif<sup>104</sup>.

M. Jules a demandé que les pouvoirs de taxation des Premières Nations soient élargis pour comprendre le tabac, le cannabis, le carburant, la taxe d'accise et l'impôt sur le revenu, et a précisé que ces questions pourraient être abordées dans la *Loi d'exécution du budget* avant l'été<sup>105</sup>.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

### **Recommandation 12**

**Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec des partenaires des Premières Nations (y compris l'Autorité financière des Premières Nations, la Commission de la fiscalité des Premières Nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations),**

---

100 *Ibid.*

101 *Ibid.*

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*

104 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1615 (chef régional Terry Teegee).

105 INAN, *Témoignages*, 4 février 2022, 1430 (Clarence T. [Manny] Jules).

**élabore conjointement des modifications à la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* afin de fonder dans la loi un Institut des infrastructures des Premières Nations.**

**Recommandation 13**

**Que le gouvernement du Canada augmente les ressources mises à la disposition de l’Autorité financière des Premières Nations (AFPN), de la Commission de la fiscalité des Premières Nations et du Conseil de gestion financière des Premières Nations pour leur permettre de s’acquitter de leur mandat au titre de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* (LGFPN), notamment :**

- a) soutenir le travail de l’AFPN en ce qui concerne l’octroi de prêts;**
- b) augmenter la limite supérieure des prêts que l’AFPN peut accorder, afin qu’elle dispose d’une plus grande souplesse pour s’engager dans des projets d’investissement dont les coûts initiaux sont élevés;**
- c) travailler à la pleine reconnaissance de la LGFPN par les banques et les coopératives financières.**

**Recommandation 14**

**Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec des partenaires des Premières Nations (y compris la Commission de la fiscalité des Premières Nations), envisage d’élargir les pouvoirs financiers des Premières Nations, y compris en ce qui concerne la taxation.**

**Recommandation 15**

**Que le gouvernement du Canada élargisse le mandat de l’Autorité financière des Premières Nations pour lui permettre d’offrir ses services aux conseils tribaux, aux gouvernements autochtones autonomes et aux sociétés de développement économique, et qu’il veille à ce que cet organisme dispose des ressources nécessaires pour s’acquitter de ce mandat élargi.**



## La gestion des terres

Adoptée en 1999, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* ratifie l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*<sup>106</sup> et crée un régime facultatif permettant aux Premières Nations participantes de remplacer les dispositions portant sur les terres de la *Loi sur les Indiens* par leurs propres codes fonciers. Cette loi a également créé le Conseil consultatif des terres des Premières Nations et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations. Selon ces deux institutions :

Contrairement à la *Loi sur les Indiens*, les Premières Nations qui terminent le processus d'adhésion à l'Accord-cadre bénéficient d'un système d'enregistrement des terres régi par un règlement qui est fondé sur les priorités, sans papier et instantané. Cela assure une plus grande certitude foncière, des coûts de transaction moindres ou entièrement éliminés et des options de financement accrues pour les projets<sup>107</sup>.

Le Comité a notamment entendu que la *Loi sur les Indiens* constitue un obstacle majeur au développement économique des Premières Nations<sup>108</sup>. Dans son mémoire, le Conseil consultatif des terres des Premières Nations a expliqué que la *Loi sur les Indiens* entrave l'activité économique pour les raisons suivantes :

- le manque de sécurité foncière en raison de l'absence de normes cohérentes en matière de documents et de données cadastrales soutenant le régime foncier;
- un système de registre foncier de qualité inférieure qui est basé sur les actes de cession et qui n'est pas soutenu par une réglementation officielle;
- des politiques compliquées et des délais d'attente prolongés pour la prise de décision;
- la protection insuffisante de l'environnement et des terres dans les réserves;

---

106 Conseil consultatif des terres des Premières Nations et Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations, [L'Accord-cadre](#).

107 Conseil consultatif des terres des Premières Nations et Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations, [Historique de l'Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations](#).

108 INAN, [Témoignages](#), 8 février 2022, 1605 (chef régional Terry Teegee); INAN, [Témoignages](#), 11 février 2022, 1505 (Adam Jourdain).

- l'absence d'investissements dans les infrastructures essentielles dans les réserves<sup>109</sup>.

Malgré les multiples modifications qui y ont été apportées depuis 1876, la *Loi sur les Indiens* demeure un obstacle important au développement économique. Le Comité recommande donc :

### Recommandation 16

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les Premières Nations afin d'éliminer tous les obstacles au développement économique découlant des dispositions discriminatoires et contraignantes de la *Loi sur les Indiens*.**

Le Comité a entendu Robert Louie, président du Conseil consultatif des terres des Premières Nations, qui a énuméré plusieurs obstacles au développement économique toujours présents malgré les pouvoirs de gestion conférés par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* aux Premières Nations participantes. Tout d'abord, les différentes interprétations de l'Accord-cadre et de la loi ont causé une certaine confusion. De prochaines modifications législatives devraient toutefois dissiper cette confusion<sup>110</sup>. En second lieu, les Premières Nations ont de la difficulté à faire appliquer leurs lois :

L'application des lois est une vaste question. Pour qu'un gouvernement soit efficace, il doit avoir du mordant. Il faut un gouvernement doté de pouvoirs qui sont appuyés par les tribunaux [...] Si la GRC [Gendarmerie royale du Canada] n'appuie pas les lois, nous avons un problème. Il s'agit d'un problème de gouvernance générale, car on ne peut pas avoir un gouvernement qui n'est pas en mesure de faire respecter les lois. On ratera ainsi des occasions de développement économique et toutes les autres possibilités importantes qui se présentent<sup>111</sup>.

Selon lui, les problèmes liés à l'application des lois découragent également les communautés de participer au régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. M. Louie a proposé que « le Canada nomme un conseiller spécial permanent auprès du ministre fédéral de la Justice pour aider à résoudre les problèmes liés

---

109 Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes : Étude sur les obstacles au développement économique des Autochtones*, mars 2022.

110 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1530 (Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières Nations).

111 *Ibid.*



à l'application des lois<sup>112</sup> ». En juin 2021, le Comité avait formulé la même recommandation dans un rapport sur l'application des lois sur les réserves<sup>113</sup>.

M. Louie a également soulevé des problèmes concernant le processus d'ajouts aux réserves<sup>114</sup>, qu'il a décrit comme étant compliqué, lent, coûteux et inutile : « [Les Premières Nations] perdent des centaines de millions de dollars, car elles ne peuvent pas profiter des possibilités de développement économique<sup>115</sup>. » Il a recommandé qu'une entité dirigée par les Premières Nations soit chargée du processus, tout en précisant qu'il faut des délais juridiques pour le règlement des revendications, des mécanismes plus solides de résolution des conflits et « différents partenariats ou arrangements avec les municipalités et les gouvernements provinciaux avoisinants pour mieux coordonner ensemble la planification<sup>116</sup> ». Dans le Budget de 2021, le gouvernement proposait de fournir « un financement de 43 millions de dollars sur trois ans, à compter de 2021-2022, afin de travailler avec des partenaires autochtones et d'autres parties intéressées à la refonte de la Politique sur les ajouts aux réserves du gouvernement fédéral et d'accélérer les travaux sur les demandes existantes présentées par des Premières Nations de partout au pays<sup>117</sup> ».

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

### **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec des partenaires des Premières Nations, y compris le Conseil consultatif des terres des Premières Nations, afin de préparer des modifications qui dissiperaient toute confusion concernant l'interprétation de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, et que le gouvernement du Canada fasse rapport au Comité des progrès réalisés jusqu'à maintenant.**

---

112 *Ibid.*

113 INAN, *Démarches collaboratives en matière d'application des lois dans les collectivités autochtones*, 43<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, juin 2021.

114 Le processus d'*ajouts aux réserves* permet d'ajouter des terres aux terres de réserve ou de créer de nouvelles réserves.

115 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1530 (Robert Louie).

116 *Ibid.*

117 Gouvernement du Canada, *Budget 2021 : une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, 2021, p. 298.

### Recommandation 18

**Que le gouvernement du Canada crée, en collaboration avec le ministère de la Justice, un poste de conseiller fédéral sur l'application des lois et des règlements des Premières Nations, et que ce poste dispose du financement et des pouvoirs nécessaires pour travailler avec tous les ministères et organismes fédéraux concernés.**

### Recommandation 19

**Que le gouvernement du Canada continue le travail annoncé dans le Budget de 2021 concernant la refonte de la Politique sur les ajouts aux réserves dans le but d'accélérer et d'améliorer l'accès à des terres et à des ressources tout en augmentant les occasions de développement économique des Premières Nations.**

## Les frais d'expédition

L'Internet étant omniprésent, les entreprises et les consommateurs en dépendent de plus en plus pour fournir et obtenir des biens et des services. Or, comme l'a entendu le Comité :

Les frais d'expédition de colis que doivent assumer les entreprises et membres des Premières Nations habitant dans certaines communautés sont nettement plus élevés que ceux que doivent payer les résidents des villes et municipalités avoisinantes. Cette situation, qui résulte notamment de la façon dont les principales entreprises de transport déterminent leurs politiques de tarification, constitue un frein supplémentaire au développement économique des communautés des Premières Nations, particulièrement dans le contexte de la montée en popularité du commerce en ligne<sup>118</sup>.

M<sup>me</sup> Tremblay a expliqué que les frais de livraison élevés appliqués aux Premières Nations s'expliquent souvent par les codes postaux ruraux qui leur ont été attribués, et ce même si elles sont situées à proximité de centres urbains, comme dans le cas de Wendake (enclavée dans la ville de Québec) et de Kahnawake (située au sud de l'île de Montréal)<sup>119</sup>. Au Canada, les codes postaux sont composés de six caractères divisés en deux parties : le préfixe (région de tri d'acheminement) et le suffixe (unité de distribution locale). Selon Postes Canada, le préfixe « désigne une zone géographique importante en milieu urbain ou rural ». Le suffixe désigne un endroit plus ciblé, comme

---

118 Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Mémoire déposé au Comité sur l'étude du Comité des Affaires autochtones et du Nord*, février 2022.

119 INAN, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mars 2022, 1715 (Marie-Christine Tremblay).



une section de rue ou un édifice en milieu urbain. Au Canada, tous les codes postaux ruraux ont le chiffre « 0 » comme deuxième caractère<sup>120</sup>.

Dans son mémoire, l'organisation de M<sup>me</sup> Tremblay a proposé deux solutions :

La première serait de modifier les codes postaux des communautés autochtones urbaines pour qu'ils ne correspondent plus à la catégorie rurale, mais [cela] nécessite la coordination de différents paliers de gouvernements avec les conseils de bande, les entreprises et les particuliers. L'autre solution, plus simple, serait que le gouvernement oblige les transporteurs à tenir compte du code postal en entier (préfixe et suffixe) dans les chartes utilisées pour établir leurs politiques de tarification<sup>121</sup>.

Le Comité recommande donc :

### **Recommandation 20**

**Que le gouvernement du Canada s'assure que les communautés autochtones ne soient pas pénalisées par leur emplacement géographique lors de la détermination des tarifs postaux, et qu'il s'assure que ces tarifs sont équitables et ne minent pas le développement économique des communautés, peu importe si elles sont urbaines, rurales ou éloignées.**

## **L'industrie des ressources naturelles**

Le Comité a également entendu que les « communautés [des Premières Nations] bénéficient de leur participation dans le secteur pétrolier et gazier [...] Du point de vue de l'ampleur des revenus autonomes, aucun autre secteur au pays n'inclut de façon aussi significative les Autochtones<sup>122</sup>. » Stephen Buffalo, président-directeur général du Conseil des ressources indiennes Inc., a déclaré : « Cessez de nuire au secteur pétrolier et gazier, de l'étouffer, et vous éliminerez ainsi le plus grand obstacle au développement économique autochtone<sup>123</sup>. » Il a souligné que les Premières Nations ont perdu des

---

120 Postes Canada, [Directives d'adressage : Codes postaux](#).

121 Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador, [Mémoire déposé au Comité sur l'étude du Comité des Affaires autochtones et du Nord](#), février 2022.

122 INAN, [Témoignages](#), 1<sup>er</sup> mars 2022, 1540 (Stephen Buffalo, président-directeur général, Conseil des ressources indiennes Inc.).

123 *Ibid.*

millions de dollars en revenus pendant la pandémie en raison de l'écart de prix entre le pétrole brut Western Canadian Select et le Brent<sup>124</sup>.

Selon M. Calla, « les Premières Nations ont un rôle à jouer dans l'industrie de l'extraction des ressources naturelles au Canada, notamment en ce qui concerne l'établissement des normes selon lesquelles ces projets doivent se dérouler et pour veiller à réduire au minimum les impacts environnementaux découlant de leur mise en œuvre<sup>125</sup> ». Le chef Gregory Desjarlais, de la Nation de Frog Lake, a aussi insisté pour une participation accrue des Premières Nations dans les projets d'extraction de ressources naturelles :

Si vous faites participer les Premières Nations, vous leur permettez de construire des maisons. Vous leur permettez d'envoyer des enfants à l'école. Vous leur permettez d'envoyer des gens se faire soigner. Vous leur permettez d'alimenter ces maisons en eau. Vous leur permettez d'enlever la moisissure. C'est ainsi qu'on résout des problèmes<sup>126</sup>.

Finalement, le Comité a été informé que Pétrole et gaz des Indiens du Canada, un organisme de service spécial qui relève de Services aux Autochtones Canada et qui gère et régleme les ressources en pétrole et en gaz naturel sur les réserves, n'a pas bien joué son rôle d'organisme de réglementation. Selon M. Buffalo, « il constitue un obstacle majeur à notre développement économique et énergétique<sup>127</sup> ».

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

### **Recommandation 21**

**Que le gouvernement du Canada accroisse les moyens visant à appuyer les peuples autochtones qui veulent saisir activement les occasions que présente l'industrie de l'extraction des ressources naturelles, et qu'il examine avec des partenaires autochtones la meilleure façon de concilier la nécessité d'agir sur le changement climatique et l'importance de permettre aux peuples autochtones de saisir des occasions économiques dans le secteur de l'énergie tout en assurant une transition vers un avenir à faibles émissions.**

---

124 Le Western Canadian Select est un mélange de pétrole brut utilisé par le [gouvernement de l'Alberta](#) pour déterminer le prix moyen d'un baril de pétrole dans la province (l'Alberta est la première province productrice de pétrole au Canada). Le brut Brent est un autre mélange de pétrole brut qui sert souvent de point de référence pour le prix mondial d'un baril de pétrole, tout comme le West Texas Intermediate.

125 INAN, [Témoignages](#), 4 février 2022, 1345 (Harold Calla).

126 INAN, [Témoignages](#), 1<sup>er</sup> mars 2022, 1630 (chef Gregory Desjarlais, Première Nation de Frog Lake).

127 INAN, [Témoignages](#), 1<sup>er</sup> mars 2022, 1540 (Stephen Buffalo).



## LES OBSTACLES PROPRES AUX COMMUNAUTÉS NORDIQUES ET ÉLOIGNÉES

Les communautés nordiques et éloignées se butent aussi à d'autres obstacles qui leur sont propres. La présente section porte sur les répercussions de l'éloignement sur le développement économique et sur les besoins criants en infrastructure dans les communautés nordiques et éloignées.

### Les répercussions de l'éloignement sur le développement économique

Le Comité a été informé des répercussions négatives de l'éloignement sur le développement économique. Ce ne sont pas toutes les communautés éloignées et nordiques qui sont inuites, mais « il y a plus de 50 collectivités inuites d'un bout à l'autre du pays » et elles sont toutes « isolées, sauf dans le nord des Territoires du Nord-Ouest. Elles sont pratiquement toutes alimentées au diesel et n'ont pas d'accès [...] ou ont un accès très limité en matière d'infrastructure routière »<sup>128</sup>. Selon Andy Moorhouse, vice-président du Développement économique, Société Makivik, « [l]e fait d'habiter dans des collectivités accessibles uniquement par avion fait en sorte qu'il est extrêmement difficile pour bon nombre de nos collectivités de commencer à créer des entreprises qui, autrement, profiteraient aux collectivités où elles se trouvent<sup>129</sup> ».

M. Jourdain a expliqué que « certaines communautés autochtones sont proches des villes, mais d'autres sont éloignées. Il s'agit de deux mondes complètement différents. Il est très important de comprendre cette réalité et de prendre cela en considération lorsqu'on accorde des fonds<sup>130</sup>. » L'éloignement augmente significativement les coûts du transport et des matériaux, ce qui rend les projets de développement économique plus dispendieux<sup>131</sup>. Le même capital ne peut tout simplement pas aboutir aux mêmes résultats dans les communautés éloignées et nordiques. M. Moorhouse a ajouté :

Dans la plupart des programmes, il existe des limites quant au financement qui est accessible. Comme je l'ai mentionné, les coûts de développement des infrastructures dans le Nord peuvent être jusqu'à cinq fois plus élevés que dans le Sud. Tous ces défis et ces programmes doivent être axés sur des régions particulières,

---

128 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1450 (Clint Davis).

129 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1700 (Andy Moorhouse, vice-président, Développement économique, Société Makivik).

130 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1440 (Adam Jourdain).

131 *Ibid.*

ou des groupes particuliers de personnes, afin de maintenir le soutien et l'impact nécessaires pour que chacun de ces groupes ou régions en profite le mieux possible<sup>132</sup>.

En ce qui concerne le financement public et les programmes, M. Beaulieu a affirmé que les entreprises et les communautés autochtones nordiques dépendent des décisions du gouvernement territorial, que « le Nord n'est pas toujours admissible aux financements offerts par les organismes autochtones nationaux » et que « [l]es programmes de financement actuels n'ont pas réussi à répondre aux besoins économiques du Nord »<sup>133</sup>. Il a précisé ce qui suit :

Il faut une source de revenus stable et régulière, des capitaux accessibles et un mécanisme de flux de trésorerie pour l'investissement dans le développement économique autochtone dans le Nord qui remplacent les modèles de financement actuellement proposés et fondés sur des données qui ne sont pas fiables. Ces modèles ne fournissent pas la capacité et la stabilité requises pour tirer parti des débouchés<sup>134</sup>.

M. Beaulieu a aussi critiqué le fait que « [l]a plupart des programmes fédéraux et territoriaux ne financent pas les salaires, mais ils paient des consultants et des entrepreneurs. Cela ne contribue pas à renforcer la capacité locale. Cela produit plutôt une fuite économique dans les communautés<sup>135</sup>. »

M<sup>me</sup> Bull a également souligné que de nombreuses entreprises rurales et éloignées n'ont pas accès aux banques de prêts traditionnelles et qu'au début de la pandémie de COVID-19, plusieurs succursales existantes ont fermé leurs portes, ce qui a créé « énormément de problèmes de liquidité, particulièrement dans les communautés éloignées<sup>136</sup> ». Elle a ajouté que la composante géographique a aussi des répercussions sur l'aspect financier<sup>137</sup>.

Comme il a été mentionné précédemment, en raison des difficultés uniques vécues par les communautés nordiques, M. Davis a insisté sur le fait que la politique d'approvisionnement du gouvernement fédéral doit reposer sur une approche fondée

---

132 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1725 (Andy Moorhouse).

133 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1545 (Darrell Beaulieu).

134 *Ibid.*

135 *Ibid.*

136 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1710 (Tabatha Bull).

137 *Ibid.*



sur les distinctions pour s'assurer que les entreprises inuites puissent également en profiter<sup>138</sup>.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

### **Recommandation 22**

**Que le gouvernement du Canada tienne compte des répercussions de l'éloignement et de l'isolement sur les mécanismes et les niveaux de financement fournis lorsqu'il conçoit et offre des programmes de développement économique et des services aux peuples autochtones.**

### **Recommandation 23**

**Que le gouvernement du Canada envisage de modifier les formules de financement afin d'inclure les salaires d'employés locaux et ainsi remédier aux fuites économiques dans les communautés.**

## **Les besoins en infrastructure dans le Nord**

Comme il a été mentionné précédemment, l'infrastructure est essentielle pour générer de la richesse. Comme M. Davis l'a dit au Comité, les communautés ont besoin de « ces éléments d'infrastructure de base pour créer un environnement propice à l'entrepreneuriat et pour attirer l'investissement<sup>139</sup> ». Le déficit infrastructurel dans le Nord est important dans pratiquement tous les domaines, comme l'eau potable et les eaux usées, le logement, les télécommunications, le transport et l'énergie fiable. Ce déficit contribue au niveau élevé du coût de la vie.

L'infrastructure inadéquate « vient s'ajouter aux difficultés auxquelles sont confrontées plusieurs communautés inuites », plus particulièrement en limitant les services offerts dans ces régions, qui dépendent surtout du transport aérien en raison de la courte saison de navigation<sup>140</sup>. M. Davis a demandé à ce que l'on construise des infrastructures supplémentaires à proximité des ports et des pistes d'atterrissage « pour assurer le

---

138 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1415 (Clint Davis).

139 *Ibid.*

140 INAN, *Témoignages*, 15 février 2022, 1700 (Andy Moorhouse).

transport des biens et des services<sup>141</sup> ». Il a aussi insisté sur l'importance de la connectivité :

Internet est à ce point omniprésent dans le monde que nous sommes nombreux à le tenir pour acquis, mais ce n'est pas le cas dans l'Inuit Nunangat. Soyons honnêtes, Internet peut être un outil indispensable dans le cas de certains types de biens et de services offerts par l'entremise d'une entreprise autochtone. La pandémie a prouvé que ce niveau d'activité commerciale peut avoir lieu pratiquement n'importe où<sup>142</sup>.

Finalement, M. Davis a expliqué que la réalité de l'Inuit Nunangat n'est pas « nécessairement pleinement pris[e] en compte » dans la transition vers l'énergie verte : « En effet, nous faisons manifestement face à des périodes de construction très différentes, des réalités climatiques très différentes, une géographie très différente, etc. Toutefois, cela ne veut pas dire que nous ne devrions pas avoir la possibilité de participer au secteur de l'énergie renouvelable. Une partie de cette activité se déroule en ce moment même<sup>143</sup>. » Il a ajouté ceci :

Je pense que ce serait formidable si le gouvernement fédéral rassemblait les fonds qu'il consacre actuellement à l'énergie verte dans le Nord pour créer un fond très adaptable qui permettrait aux organismes autochtones et inuits de présenter des demandes de financement. Le fonds devrait avoir un horizon temporel beaucoup plus long pour veiller à ce que cet argent soit investi dans des projets fondamentaux qui présentent un excellent potentiel<sup>144</sup>.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

#### **Recommandation 24**

**Que le gouvernement du Canada veuille à ce que dans le cadre du financement accordé pour l'infrastructure, on tienne compte des réalités des communautés autochtones nordiques et éloignées et de l'importance des infrastructures essentielles dans la création de possibilités de développement économique, et qu'il trouve des moyens de faire participer concrètement les entreprises et les communautés autochtones aux grands projets d'infrastructure dans le Nord.**

---

141 INAN, *Témoignages*, 11 février 2022, 1450 (Clint Davis).

142 *Ibid.*

143 *Ibid.*

144 *Ibid.*



## LES OBSTACLES PROPRES AUX MÉTIS

Dans le cadre de l'étude, le Comité a entendu M. Morse, qui travaille pour une société de financement métisse. Ce dernier a tenu les propos suivants :

Les sociétés de financement métisses sont les principales institutions métisses qui facilitent le développement des entreprises. Elles cherchent à donner le même accès aux capitaux aux entrepreneurs métis en offrant un crédit avec un rapport emprunt-capitaux plus élevé et en assumant les coûts plus élevés qui en découlent. Elles veulent également faire croître le volume des liquidités en fixant un taux égal ou inférieur au taux du marché pour ne pas facturer les coûts plus élevés<sup>145</sup>.

Tout comme les Premières Nations et les Inuits, les Métis ont moins d'équité et de richesse que les Canadiens non autochtones. Ils doivent aussi composer avec leurs propres obstacles en matière de développement économique. M. Morse a expliqué que ces obstacles sont souvent attribuables à la « reconnaissance tardive des droits des Métis » comparativement à ceux des Premières Nations et des Inuits dans des décisions de la Cour suprême du Canada, comme les arrêts *Powley*, en 2003 (qui apporte des précisions sur les droits des Métis), et *Daniels*, en 2016 (qui précise que les questions liées aux Métis sont de compétence fédérale)<sup>146</sup>. Selon M. Morse, cette reconnaissance tardive a mené à « l'apparition tardive des institutions métisses ou encore [à] l'absence d'institutions métisses équivalentes aux institutions qui offrent des services aux Premières Nations et Inuits<sup>147</sup> ».

Historiquement, les Métis ont été exclus des programmes fédéraux offerts aux Premières Nations et aux Inuits, comme les programmes et les services liés à l'aménagement du territoire et au développement économique. Selon M. Morse, les Métis continuent à être privés de programmes et de services. Il a aussi fait remarquer que les Métis ne bénéficient pas d'une institution équivalente à l'AFPN. « Je pense qu'il y a fort à faire sur le plan de la création d'organismes du côté des Métis pour qu'ils puissent accéder aux institutions et aux programmes auxquels les autres peuples autochtones ont accès », a-t-il déclaré, ajoutant au passage que ces lacunes limitent l'accès des Métis au capital et leur capacité à participer aux activités économiques<sup>148</sup>.

---

145 INAN, *Témoignages*, 8 février 2022, 1555 (Steven Morse).

146 *Ibid.*

147 *Ibid.*

148 *Ibid.*

M. Morse a recommandé que les Métis et le gouvernement fédéral conçoivent conjointement des programmes et des initiatives afin de combler les lacunes<sup>149</sup>. Il a également souligné la nécessité de mettre en place des initiatives concrètes pour recueillir des données et des statistiques et ainsi orienter les efforts. Finalement, il a recommandé de rétablir la Stratégie de développement économique des Métis et :

- de fournir des capitaux adéquats aux sociétés de financement métisses (pour éviter de les obliger à faire des emprunts);
- de faire croître le Programme d'entrepreneuriat autochtone, qui donne accès à du capital et à des occasions d'affaires, afin de répondre à la demande;
- de bonifier l'accès au Programme de financement des petites entreprises du Canada<sup>150</sup>;
- de soutenir la création d'institutions métisses réglementées dans le secteur commercial<sup>151</sup>.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité recommande :

#### **Recommandation 25**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec tous les dirigeants métis pour s'assurer que les entreprises et les entrepreneurs métis ont accès à des programmes de développement économique, comme le Programme d'entrepreneuriat d'affaires autochtone et le Programme de financement des petites entreprises du Canada, et qu'il collabore avec les dirigeants métis afin de mettre en place conjointement des programmes et des institutions qui offriront aux Métis des mesures de soutien au développement économique équivalentes à celles offertes aux Premières Nations et aux Inuits.**

---

149 *Ibid.*

150 Le [Programme de financement des petites entreprises du Canada](#) aide les petites entreprises (dont les revenus bruts sont de 10 millions de dollars ou moins) à obtenir des prêts d'au plus 350 000 \$ pour l'achat ou l'amélioration de terrains ou d'immeubles utilisés pour l'exploitation d'un commerce, l'achat ou l'amélioration de matériel ou l'achat d'améliorations locatives.

151 INAN, [Témoignages](#), 8 février 2022, 1605 (Steven Morse).



## Recommandation 26

**Que le gouvernement du Canada travaille avec les dirigeants métis afin de rétablir la Stratégie de développement économique des Métis, que celle-ci reconnaisse et réponde aux défis spécifiques et distincts auxquels les huit établissements métis de l'Alberta font face, et qu'elle soit assortie de capitaux et de financement adéquats.**

## CONCLUSION

Tout au long de cette étude, le Comité a été informé des nombreux obstacles au développement économique rencontrés par les peuples autochtones au Canada et des moyens de les surmonter. En effet, selon M. Gladu, il est « primordial que les Canadiens comprennent que la réussite de notre pays est étroitement liée à la relation avec les communautés autochtones<sup>152</sup> ». Dans le même esprit, M<sup>me</sup> Madahbee Leach a conclu son témoignage comme suit :

[L]’avenir du Canada repose sur le renforcement des capacités des Autochtones, pour qu’ils puissent participer à l’économie, car le développement durable au Canada nécessite notre participation, l’atténuation des changements climatiques nécessite notre participation, [la création de nouveaux débouchés en matière de commerce international nécessite notre participation, les solutions aux pénuries de main-d’œuvre nécessitent notre participation,] la réduction des dépenses sociales et l’augmentation de la productivité économique nécessitent notre participation, et l’accès aux services de base dans les régions éloignées et rurales du Canada nécessite notre participation. Enfin, l’amélioration de la réputation du Canada en matière de droits de la personne dans le monde nécessite notre participation<sup>153</sup>.

L’avenir des peuples autochtones et celui du Canada sont intimement liés. C’est pourquoi le Comité demande au gouvernement fédéral d’accorder une attention particulière à ce rapport et aux recommandations qu’il contient, qui ont été formulées par des experts autochtones et des dirigeants communautaires.

---

152 INAN, [Témoignages](#), 1<sup>er</sup> mars 2022, 1620 (Jean Paul Gladu).

153 INAN, [Témoignages](#), 11 février 2022, 1510 (Dawn Madahbee Leach).

## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Administration financière des Premières Nations</b> Steve Berna, directeur des opérations Ernie Daniels, président-directeur général	2022/02/04	3
<b>Commission de la fiscalité des premières nations</b> Clarence T. (Manny) Jules, président	2022/02/04	3
<b>Conseil de gestion financière des Premières Nations</b> Harold Calla, président exécutif	2022/02/04	3
<b>Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique</b> Le chef régional Terry Teegee	2022/02/08	4
<b>Association nationale des sociétés autochtones de financement</b> Shannin Metatawabin, directeur général	2022/02/08	4
<b>Conseil canadien pour le commerce autochtone</b> Tabatha Bull, présidente et chef de la direction	2022/02/08	4
<b>Ralliement national des Métis</b> Steven Morse, chef de la direction Fonds de développement Métis Voyageur Inc.	2022/02/08	4
<b>Agence canadienne de développement économique du Nord</b> Paula Isaak, présidente	2022/02/11	5
<b>Agence fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario</b> Manon Brassard, présidente intérimaire	2022/02/11	5

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Conseil national de développement économique des Autochtones</b> Dawn Madahbee Leach, présidente	2022/02/11	5
<b>Corporation développement économique Nikanik</b> Adam Jourdain, directeur général adjoint	2022/02/11	5
<b>Développement économique Canada pour les Prairies</b> Mohan Denetto, conseiller exécutif Inclusivité économique	2022/02/11	5
<b>Ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord</b> Serge Beaudoin, sous-ministre adjoint Affaires du Nord Eric Marion, directeur général Direction générale du Financement, Traités et gouvernement autochtone L'hon. Dan Vandal, C.P., député, ministre des Affaires du Nord	2022/02/11	5
<b>Ministère des Services aux Autochtones</b> Christopher Duschenes, directeur général Élaboration des politiques économiques, Terres et développement économique Christiane Fox, sous-ministre L'hon. Patty Hajdu, C.P., députée, ministre des Services aux Autochtones Jessica Sultan, directrice générale Opportunités économiques et commerciales, Terres et développement économique	2022/02/11	5
<b>Nunasi Corporation</b> Clint Davis, président-directeur général	2022/02/11	5
<b>Denendeh Investments Incorporated</b> Darrell Beaulieu, directeur général	2022/02/15	6
<b>File Hills Qu'Appelle Developments</b> Thomas Benjoe, président-directeur général	2022/02/15	6

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Initiative de la Famille Martin</b> Carlana Lindeman, directrice du programme études	2022/02/15	6
<b>Société Makivik</b> Andy Moorhouse, vice-président Développement économique	2022/02/15	6
<b>Southern Chiefs' Organization Inc.</b> Le grand chef Jerry Daniels, président Southern Chiefs' Economic Development Corporation	2022/02/15	6
<b>Ulnooweg Development Group Inc.</b> Christopher Googoo, chef des opérations	2022/02/15	6
<b>À titre personnel</b> Jean Paul Gladu, dirigeant principal Mokwateh  Robert Louie, président Conseil consultatif des terres des Premières Nations	2022/03/01	7
<b>Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador</b> Marie-Christine Tremblay, conseillère stratégique	2022/03/01	7
<b>Conseil des ressources indiennes Inc.</b> Stephen Buffalo, président-directeur général	2022/03/01	7
<b>Meadow Lake Tribal Council Industrial Investments</b> Tina Rasmussen, expansion de l'entreprise et agente administrative	2022/03/01	7
<b>Première Nation de Frog Lake</b> Le chef Gregory Desjarlais	2022/03/01	7



## ANNEXE B

# LISTE DES MÉMOIRES

---

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

**Administration financière des Premières Nations**

**Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador**

**Conseil consultatif des terres des Premières Nations**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n<sup>os</sup> 3, 4, 5, 6, 7, 12 et 13) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,  
L'hon. Marc Garneau

