



# AGTPN

Analyse de la gouvernance  
territoriale par les  
Premières Nations

**Un outil flexible et vivant**



# Équipe de réalisation

---

## Projet développé par

---

### **Conseil de la Première Nation des Innus Essipit**

Annabelle Moisan-De Serres

Marc St-Onge

### **Chaire de leadership en enseignement en foresterie autochtone, Université Laval**

Jean-Michel Beaudoin

Luc Bouthillier

### **Consultant externe**

Camille Proulx

## Projet réalisé avec le soutien de

---

### **Conseil des Innus de Pessamit**

### **Pekuakamiulnuatsh Takuhikan**

### ***Native Nation Institute for Leadership, Management and Policy* de l'Université d'Arizona et *Harvard Project on American Indian Economic Development* de l'Université Harvard**

Stephen Cornell

Miriam Jorgensen

Catherine Curtis

### ***Aboriginal business and collaboration in forestry***

Harry Nelson (responsable)

## Partenaires financiers

---

### **Gouvernement du Canada**

par l'entremise du programme Initiative en foresterie autochtone

### **Conseil de la Première Nation des Innus Essipit**

### **Chaire de leadership en enseignement en foresterie autochtone, Université Laval**

### **Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH)**

Cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie, à des fins non commerciales sans autorisation, sous réserve d'une mention complète de la source. La reproduction de cette publication, en tout ou en partie, à toute autre fin, y compris la vente ou la distribution commerciale, exige une autorisation écrite préalable de la Chaire de leadership en enseignement en foresterie autochtone de l'Université Laval.

La valeur et la pérennité des renseignements ou liens contenus dans la présente publication ne font l'objet d'aucune garantie explicite ou implicite.

Ce document est une version révisée et adaptée du « Governance Analysis for Native Nations » (GANN). Le GANN a été créé par le *Native Nations Institute* de l'Université d'Arizona, qui en détient les droits d'auteur. Nous remercions le *Native Nations Institute* de nous avoir donné la permission d'utiliser et de prendre modèle sur le GANN afin de créer le présent document.

## Mentions par module

---

Au-delà de l'apport du *Governance Analysis for Native Nations*, des travaux du *Native Nations Institute* et du *Harvard Project on American Indian Economic Development*, le travail de plusieurs personnes a permis d'adapter et de développer certains modules de l'édition actuelle du guide AGTPN.

Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non

Ce texte est une traduction de *Two Approaches to the Development of Native Nations, One Works, the Other Doesn't* écrit par Stephen Cornell et Joseph P. Kalt. Il s'agit d'un chapitre du livre *Rebuilding Native Nations Strategies for Governance and Development*, qui a été édité par Miriam Jorgensen (2007). Merci à Catherine Curtis pour la révision de la traduction.

### Module 1.2 – Cadre législatif

Merci à Geneviève Motard, LL.B., LL.M., LL.D., de la Faculté de droit de l'Université Laval, pour sa participation à la rédaction et à la révision du module.

### Module 3.5 – Identification des opportunités pour mettre en œuvre la multifonctionnalité du territoire

Merci à Anne Bernard, M. Sc., pour l'élaboration de ce module. Son projet de doctorat vise à développer un modèle économique pour quantifier la valeur économique d'utilisation du territoire. Dans le cadre de sa recherche, elle se concentre sur la récolte forestière, la chasse, la pêche et la trappe, le récréotourisme et la villégiature ainsi que la récolte de produits forestiers non ligneux.

### Module 3.6 – Réflexion sur la main-d'oeuvre forestière

Le questionnaire de ce module est une modification d'une première version préparée par M. Fortier. Merci à Mathieu Gagnon pour la rédaction de ce module et à Jean-François Fortier pour la contribution de son travail.

### Compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion

Merci à Guy Chiasson, Jean-Michel Beaudoin, Luc Bouthillier, Maripier Tremblay, Sara Teitelbaum et à Thierry Rodon pour leur implication à titre de chercheurs dans l'Atelier connexion et pour la rédaction et révision du compte-rendu détaillé.

Merci à Éloïse Dupuis, Jeanne Desrochers-Arsenault, Jules-Antoine Bélanger, Julia Leguerrier, Julie Fortin et à Marie Blouin pour leur implication à titre d'auxiliaires dans l'Atelier connexion et dans la rédaction du compte-rendu détaillé.

Merci à Catherine Savard, Marie St-Arnaud et Sarah Zammit pour leur implication à titre de co-chercheuses dans l'Atelier connexion.

## Citations recommandées

---

PROULX C., MOISAN-DE SERRES A., BEAUDOIN J.-M., ST-ONGE M. (éd.). 2017. *Analyse de la gouvernance territoriale par les Premières Nations*. Chaire de leadership en enseignement en foresterie autochtone et Conseil de la Première Nation des Innus Essipit. 206 pages

### Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non

CORNELL, S. et J. P. KALT. 2007. Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non. dans Moisan-De Serres A. et al. (éd.). 2017. *Analyse de la gouvernance territoriale par les Premières Nations*. Chaire de leadership en enseignement en foresterie autochtone et Conseil de la Première Nation des Innus Essipit. 206 pages. Traduit de l'anglais, titre original : *Two approaches to the development of native nations. One works, the other doesn't*. dans Jorgensen, M. (éd.). *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, p.4-33.

### Compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion

PROULX C., BEAUDOIN J.-M., BOUTHILLIER L., CHIASSON G., RODON T., TEITELBAUM S., TREMBLAY M. 2017. *Compte rendu détaillé de l'Atelier connexion* dans Moisan-De Serres A. et al. (éd.). 2017. *Analyse de la gouvernance territoriale par les Premières Nations*. Chaire de leadership en enseignement en foresterie autochtone et Conseil de la Première Nation des Innus Essipit. 206 pages

# Table des matières

---

Équipe de réalisation.....	3
Table des matières.....	5
Présentation et plan d'ensemble.....	7
Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non.....	13
<b>1. Mise en contexte (canevas).....</b>	<b>35</b>
1.1. Histoire, valeurs et développement de la Première Nation .....	35
1.1.1. Brève histoire de votre Première Nation .....	35
1.1.2. Valeurs de votre Première Nation .....	35
1.1.3. Système de développement communautaire.....	35
1.2. Cadre législatif .....	36
1.2.1. Les droits des peuples autochtones sur la scène internationale.....	36
1.2.2. Les droits des peuples autochtones au Canada .....	37
1.2.3. Contexte général des revendications territoriales .....	42
1.3. Cadre territorial .....	43
1.3.1. Pratiques traditionnelles.....	43
1.3.2. Catégories de territoire .....	43
1.4. Gouvernance générale .....	45
1.4.1. Gouvernement local.....	45
1.5. Gouvernance territoriale.....	45
1.6. Situation socio-économique .....	46
1.6.1. Informations socio-démographiques.....	46
1.6.2. Informations sur les entreprises .....	46
1.7. Bottin d'organismes autochtones .....	47
<b>2. Approche de gouvernance territoriale .....</b>	<b>51</b>
Quelques définitions.....	54
2.1. Orientations stratégiques .....	56
2.2. Institutions de gouvernance efficaces .....	61
2.2.1. Des structures pour bien gouverner.....	63
2.2.2. Séparation des pouvoirs .....	67
2.3. Participation communautaire.....	71
2.3.1. Dynamique communautaire .....	75
2.3.2. Participation à la gouvernance territoriale .....	82
2.4. Relations intergouvernementales.....	87
2.5. Relations avec les compagnies.....	94
<b>3. Développement socio-économique.....</b>	<b>109</b>

Quelques définitions.....	111
3.1. Gestion et ressources financières de la communauté .....	113
3.2. Soutenir les entreprises détenues par le conseil de bande.....	116
3.3. Soutenir les entreprises détenues par les membres de la Première Nation .....	123
3.4. Identification collective des opportunités entrepreneuriales.....	127
3.5. Identification des opportunités pour mettre en œuvre la multifonctionnalité du territoire .....	136
3.6. Réflexion sur la main-d'oeuvre forestière.....	147
<b>Compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion.....</b>	<b>155</b>
<b>Références.....</b>	<b>183</b>
<b>Annexe A – Cartons pour le Module 2.3.2 .....</b>	<b>191</b>

## Présentation et plan d'ensemble

---

**L'Analyse de la gouvernance territoriale par les Premières Nations (AGTPN)** est basée sur le *Governance Analysis for Native Nations* (GANN version 3.1). Le GANN est le fruit de plus de 30 années de recherche sur le développement économique des Premières Nations aux États-Unis menée par le *Native Nation Institute for Leadership, Management and Policy* (NNI) et le *Harvard Project on American Indian Economic Development* (Projet Harvard). Nous remercions particulièrement Stephen Cornell et Miriam Jorgensen pour avoir mis à notre disposition le GANN et pour nous avoir permis de nous baser sur leur travail.

L'expérience des Premières Nations de l'Amérique du Nord montre que plus les communautés autochtones contrôlent leur destinée, plus elles ont de chances d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés. Ainsi, en plus de définir leur propre vision du développement, il est bénéfique que les communautés établissent un système de gouvernance capable de mettre en œuvre cette vision et de relever les défis inhérents aux actions qui en découlent. Le territoire faisant partie intégrante du mode de vie et de l'identité des Autochtones au Canada, plusieurs communautés autochtones désirent acquérir et exercer leur autorité dans la gestion de leur territoire ancestral, et ce, dans l'optique que ce territoire contribue au soutien et à l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie de leurs membres. Le renforcement de la gouvernance territoriale d'une communauté autochtone est donc une étape importante dans l'affirmation de sa souveraineté sur le territoire et dans l'exercice de son autonomie gouvernementale.

Les travaux du NNI et du Projet Harvard montrent qu'il existe plusieurs moyens de renforcer les gouvernements autochtones et d'élargir leurs compétences et leur pouvoir sur le territoire. Notamment, une Première Nation peut :

- Accroître les ressources financières dont elle dispose pour travailler selon ses propres objectifs;
- Clarifier les rôles et les responsabilités des personnes et entités impliquées dans la gouvernance territoriale;

- Accroître la portée de son système de gouvernance territoriale dans différents domaines de juridiction;
- Remplacer les règles de gouvernance territoriale imposées par des gouvernements non autochtones par ses règles propres, qui devraient faciliter la réalisation des objectifs de la communauté;
- Mieux aligner les entreprises et les programmes communautaires avec les attentes et les aspirations des membres quant à l'utilisation, la gestion et la mise en valeur du territoire;
- Aider les membres à mieux comprendre ce qu'est la gouvernance territoriale et comment celle-ci peut répondre aux besoins et aux objectifs de la communauté en ce qui a trait au territoire ancestral;
- Utiliser plus efficacement les ressources humaines de la communauté;
- Explorer de nouvelles façons d'interagir avec d'autres gouvernements.

L'évaluation de la gouvernance territoriale doit aider les leaders et les membres de la communauté à déterminer la voie à suivre pour atteindre les objectifs de la communauté. Ainsi, l'AGTPN a pour but de permettre aux Premières Nations de définir, d'organiser et de structurer leur modèle de développement des ressources et du territoire et leur système de gouvernance territoriale.

Plusieurs sujets abordés dans l'AGTPN touchent des aspects plus généraux que le développement territorial. Ils permettront d'identifier des éléments à intégrer dans un projet de constitution locale, le cas échéant. L'AGTPN permet aussi de réaliser une réflexion stratégique de développement organisationnel lié à la gouvernance locale.

## Plan d'ensemble

---

L'AGTPN est un outil flexible et vivant. Il ne cesse donc d'évoluer et permet d'être adapté à différents contextes.

L'édition actuelle présente une introduction à l'approche *nation-building* qui permettra à tout lecteur, qu'il soit issu d'une Première Nation ou non, de comprendre les fondements théoriques derrière l'AGTPN. En effet, le texte **Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non** permet d'approfondir le contexte de l'outil et, par conséquent, de saisir l'importance des questionnaires (modules 2 et 3) de l'AGTPN.

Cette introduction est suivie par un canevas pour la rédaction d'une **mise en contexte** (module 1) permettant à chaque utilisateur de l'AGTPN d'adapter l'outil à sa réalité. Il s'agit d'un travail préalable à l'utilisation des questionnaires du guide. Les grands titres à intégrer dans cette mise en contexte sont décrits dans le canevas. Une fois complété, ce module constituera une fondation : un lieu commun d'information. Il deviendra une base sur laquelle les participants aux questionnaires pourront échanger et qui pourra éventuellement servir d'outil d'information.

Les **modules 2 et 3**, qui suivent la mise en contexte, présentent chacun plusieurs questionnaires. Ces questionnaires servent à amorcer des discussions sur les moyens à prendre pour renforcer la gouvernance territoriale de votre Première Nation et à évaluer les avenues nécessaires au changement. À travers ces modules, l'AGTPN aborde notamment les thèmes suivants :

- Votre vision quant au développement de votre territoire et de ses ressources;
- La structure et le fonctionnement de votre organisation gouvernementale, dans laquelle s'insère votre système de gouvernance ;
- Les stratégies de développement économique en lien avec la mise en valeur du territoire.

L'édition actuelle se termine par un **compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion**, événement intimement lié au développement de l'AGTPN et ayant recoupé plusieurs thématiques du guide. Ce compte-rendu s'adresse à toute personne curieuse de connaître en détails les résultats de l'Atelier ou encore voulant approfondir certaines thématiques de l'AGTPN.

## Utilisation de l'AGTPN

---

L'AGTPN a été conçu pour être ajustable aux besoins de votre communauté, c'est-à-dire que toutes les communautés ne voudront pas tenir des discussions sur tous les sujets. De plus, chaque questionnaire contient un certain nombre de questions et il n'est pas toujours nécessaire de répondre à chacune d'entre elles. Le but de ces questions est d'alimenter les discussions sur la manière de construire ou de reconstruire un système de gouvernance territoriale permettant aux Premières Nations de réaliser leurs objectifs ainsi que de soutenir et d'améliorer le bien-être et la qualité de vie de leurs membres.

Avant de débiter l'analyse de votre gouvernance territoriale, il est nécessaire que vous vous demandiez quels sont les objectifs que vous désirez atteindre grâce à cette démarche et quels sont les aspects prioritaires à aborder pour votre communauté. Par exemples, certaines communautés voudront se doter d'une vision avant de parler de projets de développement concrets alors que d'autres voudront d'abord concentrer leurs efforts sur la participation des membres à la gouvernance territoriale. De plus, dans certains cas, il sera plus intéressant de réaliser la démarche avec les gestionnaires et les élus avant d'aller à la rencontre de la population. Cette démarche peut aussi être effectuée sur du long terme ou être répétée chaque année ou aux 5 à 10 ans. **En somme, c'est vous qui devrez évaluer comment utiliser l'AGTPN, et ce, afin d'assurer que cette démarche soit utile pour votre communauté et qu'elle puisse répondre à vos enjeux locaux.**

**Aux lecteurs qui ne représentent pas une Première Nation**, l'AGTPN peut principalement vous intéresser pour l'introduction à l'approche *nation-building* et pour le compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion. Néanmoins, la globalité du guide reste pertinente et pourrait, par exemple, vous être utile dans un contexte de relation avec une Première Nation.

## Comprendre les encadrés de l'AGTPN

Ce style d'encadré (avec une bordure épaisse) indique parfois des précisions quant à la provenance des informations, parfois des suggestions pour que vous personnalisiez le guide ou encore des références supplémentaires.



Ce style d'encadré (avec le logo Web) indique des liens Web qui peuvent vous servir de ressources supplémentaires.

Les encadrés bleus (avec une bordure simple) regroupent des grandes questions reliées à la mise en contexte de votre Première Nation. Ces questions orienteront des réflexions tout au long de l'analyse de la gouvernance territoriale de votre Première Nation.

Les encadrés qui apparaissent dans les modules 2 et 3 contiennent des instructions pour les modérateurs :

Les encadrés verts (avec une bordure double) contiennent des instructions pour les activités du module 2.

Les encadrés rouge (avec une bordure double) contiennent des instructions pour les activités du module 3.

## Avant de débiter les modules 2 et 3

Les grandes questions présentées dans le canevas de la mise en contexte orienteront vos réflexions tout au long de l'analyse de la gouvernance territoriale de votre Première Nation. Ainsi, avant de vous attarder aux modules 2 et 3, veuillez effectuer l'exercice suivant :

- En groupe de deux à quatre personnes, répondez aux grandes questions de la mise en contexte. Ne prenez que 30 minutes pour faire cette activité ; gardez en tête que vous n'avez pas besoin d'approfondir la réflexion.
- Ensuite, comparez les réponses des différents groupes pour chacune des grandes questions.
  - a) Sont-elles semblables d'un groupe à l'autre?
  - b) Y a-t-il des divergences d'opinions notables?
  - c) Si oui, pourquoi?

## Utilisation des activités des modules 2 et 3

Il est généralement prévu que des modérateurs (interne ou non à la communauté) aideront les membres de la communauté à utiliser les modules de manière structurée, qu'ils fourniront un cadre de discussion et qu'ils présenteront une rétroaction sur les discussions. Si cela est jugé préférable, toutefois, les questions pourraient être traitées par des individus, des familles ou d'autres groupes. Les données pourraient aussi être recueillies dans une approche par sondage. Si l'approche retenue requiert une aide extérieure, il est essentiel que les modérateurs soient familiers à votre communauté afin de bien identifier les modules pertinents, de les modifier (le cas échéant) et d'alimenter les discussions.

Les bannières qui apparaissent au début de chaque activité dans les modules 2 et 3 vous suggèrent à quel groupe s'adresse l'activité en question et de quel type d'activité il s'agit.

- **Membres, gestionnaires et élus** désignent le ou les groupes de population à qui s'adresse l'activité.
- **L'entrevue individuelle et le groupe de discussion** sont pensés pour être dirigés par un animateur. L'entrevue individuelle sert à interroger une personne dans le but de connaître ses opinions, ses connaissances, etc. Le groupe de discussion oriente une conversation ou une délibération sur un sujet d'intérêt commun entre plusieurs participants. Dans les deux cas, il peut être nécessaire de préparer les

participants en les introduisant au sujet et aux objectifs de la discussion ; aux règles de conduite lors de l'entretien et à la durée de celui-ci ; etc. Il faut aussi s'assurer que les participants sont consentants à prendre part à ces activités.

- Les **sondages** peuvent être directement extraits ou photocopiés pour être envoyés à la population visée.
- Les **sous-groupes** et **groupe complet** sont des dérivés du groupe de discussion suggérant d'organiser le groupe de discussion en sous-groupe ou non.

Par exemple, la bannière suivante recommande que l'activité soit utilisée avec les membres de la communauté, les gestionnaires ou les élus; et indique qu'elle est conçue de manière à pouvoir être distribuée sous forme de sondage :

Exemple de bannière :

---

**MEMBRES • GESTIONNAIRES • ÉLUS** • Entrevue individuelle • Groupe de discussion • **SONDAGE** • Sous-groupe • Groupe complet

---



**Deux approches  
pour le développement  
des nations autochtones :  
l'une fonctionne,  
l'autre non**



# Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non

---

Stephen Cornell et Joseph P. Kalt

Le texte qui suit est une traduction de *Two Approaches to the Development of Native Nations, One Works, the Other Doesn't* écrit par Stephen Cornell et Joseph P. Kalt. Il s'agit d'un chapitre du livre *Rebuilding Native Nations Strategies for Governance and Development*, qui a été édité par Miriam Jorgensen (2007).

Dans l'idée de respecter l'esprit du texte de ces auteurs et le contexte aux États-Unis, nous avons conservé l'emploi de certaines expressions telles que « nations autochtones » et « tribus ». Ainsi, il est possible que le vocabulaire employé dans cette traduction ne concorde pas toujours avec le reste du document où nous employons, par exemple, l'expression « Premières Nations ».

C'est dans les histoires que se trouvent les leçons...

## Citizen Potawatomi Nation

À la fin des années 1970, les biens matériels de la *Citizen Potawatomi Nation* (CPN) se résumaient à un hectare de terres détenues en fiducie, 550 \$ dans un compte chèques et une vieille roulotte qui servait de local à la direction générale de la tribu. Le conseil tribal était en désarroi, et les citoyens, que le *Dust Bowl*<sup>1</sup> des années 1930 avait dispersés dans toute l'Amérique du Nord, appartenaient à tout sauf à une nation autonome. Pour renverser la situation, les représentants élus de la nation ont commencé à mettre en place des infrastructures organisationnelles et juridiques. Ils ont réorganisé la constitution, mis sur pied une cour suprême de haut niveau et créé des règles commerciales. En 1988, la CPN avait acheté ce qui est aujourd'hui la *First National Bank* à Shawnee, en Oklahoma, et commençait à se constituer un portefeuille d'entreprises diversifiées. Aujourd'hui y figurent la banque, un terrain de golf, un casino, des restaurants, un grand magasin d'alimentation

à rabais, une ferme et une station de radio. Les citoyens de la CPN sont les fiers propriétaires de dizaines d'entreprises privées, et maintenant, ce qu'il est difficile de trouver dans la communauté, ce sont les chômeurs et non les emplois. La CPN évite les paiements individualisés et utilise plutôt ses ressources financières pour offrir des services dont ses citoyens ont besoin, qu'il s'agisse de services liés à la santé et au bien-être, du soutien à l'enseignement et au développement de l'enfant, d'une pharmacie ou d'un programme primé de développement des petites entreprises. Le territoire de la nation en Oklahoma couvre maintenant plus de 1600 hectares; les citoyens se retrouvent autour de rencontres régionales communautaires et profitent d'installations qui s'étendent de Shawnee à Phoenix, Denver, Los Angeles, Rossville (Kansas), Sacramento, Dallas, Houston, Tacoma et Washington, D.C. Les citoyens de la CPN sont fiers de faire partie de cette nation, à un point tel qu'une fois par année, ils se réunissent par milliers à l'occasion des retrouvailles familiales de la CPN, à Shawnee.

## Choctaws du Mississippi

En mars 1978, Phillip Martin, chef de la *Mississippi Band of Choctaw Indians*, ne pouvait accepter un non pour réponse. Il avait attendu pendant des heures à l'extérieur du bureau du directeur du *Bureau of Indian Affairs* (BIA, l'organisme chargé de l'application de la politique fédérale sur les Autochtones aux États-Unis). Il voulait que l'organisme dise à *General Motors* que les Choctaws du Mississippi étaient un bon risque d'investissement. Il a fini par entrer dans le bureau et a exigé que des mesures soient prises. Le BIA s'est porté garant pour la tribu, et *General Motors* a investi dans une usine de montage de câblage automobile sur le territoire des Choctaws du Mississippi. Pour sa part, la tribu a appuyé ses ambitions par des changements dans sa gouvernance et ses politiques, qui ont fait de la réserve un endroit où autant les personnes de l'extérieur que les citoyens de la tribu voulaient investir leur capital et leur avenir. C'est ainsi qu'a débuté une renaissance économique, qui s'est étendue à d'autres domaines : fabrication de plastiques, impression,

---

<sup>1</sup> Série de tempêtes de poussière considérée comme une catastrophe écologique ayant touché la région des Grandes Plaines aux États-Unis et au Canada pendant les années 1930.

électronique, produits forestiers, vente au détail et tourisme. Aujourd'hui, la bande a pratiquement éliminé le chômage chez ses citoyens; elle a des usines au Mexique et emploie des non-Autochtones par milliers au Mississippi, qui travaillent dans des usines, entreprises, écoles et organismes gouvernementaux détenus par les Choctaws. Les revenus sont à la hausse, l'espérance de vie a monté en flèche et les citoyens choctaws reviennent au bercail et utilisent de plus en plus la langue maternelle autochtone. Un formidable retour en force du bien-être, de l'identité choctaw et de la fierté culturelle, voilà ce qui définit aujourd'hui la nation.

### **Salish and Kootenai Tribes**

Dans les années 1960, les citoyens des *Confederated Salish and Kootenai Tribes of the Flathead Reservation* (CSKT) se sont retrouvés minoritaires sur une réserve trouée comme une passoire, héritage de la politique fédérale d'attribution des terres de la fin du dix-neuvième et début du vingtième siècle. Les CSKT ont décidé de se battre pour leur survie en tant que nation souveraine en assumant la gestion de leur territoire et de leurs ressources naturelles. En 1969, la nation a créé une agence immobilière tribale et a commencé à octroyer des baux pour des terrains résidentiels. Quelques années plus tard, une entreprise tribale de gestion de la forêt a été créée. Vers la fin des années 1990, l'impulsion donnée par les CSKT afin de reprendre le contrôle de leurs propres affaires s'étendait bien au-delà des ressources naturelles : la nation assumait la gestion complète de tous les programmes fédéraux auparavant administrés par le BIA et l'*Indian Health Service* (IHS). Cette volonté d'autonomie a été marquée par des systèmes de gestion de premier ordre, par l'un des premiers systèmes judiciaires sous administration autochtone, ainsi que par des politiques sur le personnel conçues par la nation elle-même. Non seulement les conditions économiques se sont-elles améliorées dans ce contexte, mais la nation compte maintenant un collège tribal (parmi les meilleurs), fréquenté par des étudiants autochtones et non autochtones. On trouve également au sein de la nation des gestionnaires des ressources qui tirent très bien leur épingle du jeu lors des négociations avec leurs homologues fédéraux et des États, et la communauté a de toute évidence retrouvé sa fierté.

### **Akiachak**

Dans les années 1980 et 1990, la petite communauté autochtone d'Akiachak, en Alaska, a décidé de reprendre le contrôle de son territoire et de ses ressources, ainsi que le contrôle de son éducation et d'autres services longtemps fournis par le gouvernement fédéral. En 1984, la communauté a instauré un tribunal tribal pour le règlement des différends. En 1990, Akiachak est devenue la première ville en Alaska à se dissoudre et à se reconstituer en tant que gouvernement de village autochtone. La performance du gouvernement s'est améliorée, et la communauté a perçu des impôts pour soutenir son autonomie. Elle a pris en charge un grand nombre de services, dont la collecte des ordures, le service de police et de protection contre les incendies, ainsi que les services d'aqueduc, d'égout et d'électricité. Elle exploite elle-même la prison, une clinique de santé et le site du quai. Elle a amélioré les infrastructures du village, en particulier les habitations, les routes et les bâtiments communautaires. Le village autochtone gère les soins de santé, les ressources naturelles et les programmes de service à l'enfance en vertu de marchés conclus avec le gouvernement fédéral, comme le prévoit la *Loi publique 93-638* (PL 93-638), employant plus de quarante personnes dans le village pour la prestation des services et d'autres activités. Elle a instauré de nouvelles relations avec les autres communautés yupiks de la région et est devenue un modèle à suivre, montrant ce que les villages autochtones en Alaska peuvent faire pour améliorer le bien-être de leur communauté et accroître encore plus leur autonomie.

### **Deux approches pour le développement des nations autochtones**

---

Ces courtes histoires font partie d'une histoire beaucoup plus vaste : une renaissance qui est en cours dans le monde autochtone. Comme la plupart des gens le savent, bon nombre des cinq cents et quelques nations autochtones situées aux États-Unis sont pauvres, et la pauvreté de ces nations porte atteinte au tissu social et aux cultures de celles-ci. Ce que la plupart des gens ne savent pas, c'est qu'au cours du dernier quart de siècle, un nombre croissant de ces nations ont rompu avec ce modèle de pauvreté persistante. Elles ont fermement décidé de prendre leur avenir en main et de reconstruire leurs nations, de réécrire les constitutions, de remodeler leurs économies et de redynamiser les communautés,

cultures et familles autochtones. Aujourd'hui, elles créent des sociétés durables, autonomes, qui fonctionnent dans toutes les dimensions : économique, sociale et politique.

Certains sont d'avis que cette évolution remarquable est le fruit de l'entrée des nations autochtones dans l'industrie du jeu, mais bien que les jeux de hasard aient eu des répercussions importantes sur certaines de ces nations, cette perception est erronée. Et ce n'est pas partout qu'on observe un développement économique. Le niveau de vie dans les réserves est encore bien en deçà du niveau de vie de l'États-Unien moyen. Le revenu moyen des citoyens autochtones qui vivent dans les réserves aux États-Unis est encore moins de la moitié de celui de l'États-Unien moyen. Par contre, depuis 1990, les économies des nations autochtones, qu'elles soient présentes ou non dans l'industrie du jeu, ont connu une croissance en moyenne trois fois plus rapide que celle de l'économie des États-Unis en général (Taylor et Kalt, 2005). En résumé, la pauvreté est toujours aussi extrême et répandue dans les nations autochtones, mais on observe enfin quelques signes de progrès.

Qu'est-ce qui explique ces résultats? Est-ce la chance? Le leadership? L'éducation? Disposer des bonnes ressources? Être situé au bon endroit? Choisir un projet économique gagnant qui fournit des centaines d'emplois et qui sauve la mise? Comment expliquer que ces nations autochtones se distinguent de la sorte? Existe-t-il une approche pour le développement économique, social et politique qui offrirait des perspectives pour toutes les nations autochtones?

Oui, une telle approche existe. Elle est radicalement différente de l'approche qui a dominé les efforts déployés dans les politiques fédérales et par les communautés autochtones pendant la majeure partie du vingtième siècle. Une seule de ces deux approches fonctionne. Nous appelons celle qui ne fonctionne pas l'approche standard. Notre version de celle-ci s'appuie en bonne partie sur les pratiques fédérales et autochtones élaborées au cours du vingtième siècle et qui sont encore en usage dans de nombreuses nations autochtones aujourd'hui. Nous appelons celle qui fonctionne l'approche *nation-building*. Ce sont les nations

autochtones qui l'inventent, et notre version de celle-ci s'appuie sur des recherches approfondies menées sur les communautés autochtones qui se détachent du lot et dont les résultats économiques ont été remarquables au cours des vingt-cinq ou trente dernières années.

Dans le présent chapitre, nous décrivons ces deux approches pour le développement, nous expliquerons pourquoi l'une fonctionne et l'autre pas, et nous suggérerons des moyens pour permettre aux nations autochtones de passer d'une approche à l'autre. Notre raisonnement s'appuie principalement sur les nombreuses recherches qui ont été réalisées chez les Autochtones des États-Unis pendant deux décennies par le *Harvard Project on American Indian Economic Development* (Projet Harvard) à l'Université Harvard, et, plus récemment, par le *Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy* (NNI) de l'Université de l'Arizona<sup>2</sup>.

## L'approche standard

---

Au milieu des années 1920, les États-Unis ont commandé une étude majeure sur les conditions économiques et sociales dans les réserves autochtones situées aux États-Unis. Lewis Meriam, de l'Université Johns Hopkins, a dirigé une équipe de recherche, et le résultat, publié en 1928, constitue l'un des premiers exemples d'une étude en sciences sociales menée à grande échelle aux États-Unis. Cette étude est connue sous le nom de « rapport Meriam » (Meriam et associés, 1928). Le rapport a décrit en détail la pauvreté dans les réserves. Il a contribué à l'adoption de l'*Indian Reorganization Act* (IRA) de 1934, une mesure législative décisive, et a accéléré le déploiement d'efforts de longue haleine du gouvernement fédéral pour l'amélioration du bien-être des citoyens autochtones vivant aux États-Unis.

Ces efforts ont pris diverses formes au fil des ans, le gouvernement fédéral mettant à l'essai différentes approches de développement dans les réserves. Au cours du dernier quart du vingtième siècle, un nombre croissant de nations autochtones, aux prises avec des conditions économiques catastrophiques, ont également contribué à

---

<sup>2</sup> Pour des présentations sommaires et quelques exemples de travaux de recherche sur lesquels le présent chapitre s'appuie, voir Cornell et Gil-Swedberg (1995), Cornell et Kalt (1992, 1995, 1997a, 1997b, 1998, 2000, 2003), Jorgensen (2000), Jorgensen et Taylor (2000), Kalt (2006), Krepps et Caves (1994) et Wakeling et coll. (2001). Le *Native Nations Institute* est en partie un prolongement des travaux du Projet Harvard; les deux organisations ont en

commun des objectifs et quelques membres du personnel et travaillent en étroite collaboration.

ces efforts. Bien que la richesse matérielle ne soit pas une solution magique pouvant régler tous les problèmes des communautés autochtones, il est impossible d'atteindre des objectifs stratégiques, comme le renforcement des cultures et la cohésion sociale, lorsque les citoyens sont malades, que les familles vivent des problèmes, que les logements sont inadéquats, que les enseignants sont sous-payés et qu'il y a d'autres problèmes à régler... bref, lorsqu'on arrive à peine à se maintenir la tête hors de l'eau. C'est sans surprise que de nombreux gouvernements autochtones ont fait du développement économique leur priorité numéro un, unissant parfois leurs efforts à ceux du gouvernement fédéral, œuvrant parfois à contre-courant de celui-ci. Toutefois, dans la plupart des cas, une seule approche a dominé les activités des gouvernements fédéral et autochtones : l'approche standard. Malgré de bonnes intentions, celle-ci s'est avérée être un échec.

### **Caractéristiques de l'approche standard**

L'approche standard pour le développement des nations autochtones comporte cinq caractéristiques principales : (1) les décisions se prennent à court terme et ne sont pas stratégiques; (2) les personnes ou les organisations qui déterminent les priorités du développement ne proviennent pas de la nation autochtone; (3) le développement est vu surtout comme un problème économique; (4) la culture autochtone est considérée comme un obstacle au développement; (5) les dirigeants élus font surtout office de distributeurs de ressources.

Il s'agit ici de généralisations. Ce ne sont pas tous les cas de tentatives de développement économique dans les réserves que nous décrivons comme appliquant l'approche standard qui appliquent celle-ci dans son entièreté. Des aspects de l'approche peuvent être apparents dans certains cas, d'autres aspects peuvent être absents. Par ailleurs, les nations autochtones ne parlent pas nécessairement de leurs efforts de développement ni ne perçoivent ceux-ci exactement dans ces termes. Toutefois, ces caractéristiques offrent une description générale de ce à quoi ont souvent ressemblé les efforts de développement des gouvernements fédéral et autochtones, peu importe l'intention de départ. Bien trop souvent, de façon consciente ou non, c'est ainsi que le développement s'est fait dans le monde autochtone.

#### **ENCADRÉ 1 – L'approche standard**

- Les décisions se prennent à court terme et ne sont pas stratégiques.
- Ce sont des dirigeants ou personnes extérieures à la communauté qui établissent les priorités de développement.
- Le développement économique est vu surtout comme un problème économique.
- La culture autochtone est considérée comme un obstacle au développement.
- Les dirigeants élus font surtout office de distributeurs de ressources.

***Dans l'approche standard, les décisions se prennent à court terme et ne sont pas stratégiques.*** Si on les considère comme une seule population, les Autochtones vivant dans les réserves figurent parmi les États-Uniens les plus pauvres, affichant des taux de chômage élevés et une mauvaise santé, étant aux prises avec des problèmes de logement et toutes sortes d'autres problèmes associés à la pauvreté (Harvard Project on American Indian Economic Development, 2007). Les besoins en matière d'emplois et de revenus sont énormes. Dans une ère d'autonomie gouvernementale, cette situation engendre un stress intense pour les politiciens autochtones, à qui l'on demande de « faire quelque chose! ». Si l'on ajoute à cela des électeurs mécontents et souvent désespérés, ces sombres conditions sociales et économiques encouragent la recherche de solutions à court terme aux dépens du traitement de fond des problèmes. « Faites quelque chose! » devient « faites n'importe quoi! ». Cela a pour conséquence que des questions stratégiques comme « quelle sorte de société ou de communauté souhaitons-nous construire? », « comment parvenir à nos fins? » ou « en quoi tous ces projets s'intègrent-ils les uns aux autres? » sont reléguées aux oubliettes.

Les mandats courts des élus, communs dans de nombreux gouvernements autochtones, ont des effets similaires. Disposant de seulement deux années pour produire des résultats, peu de politiciens sont incités à réfléchir à des stratégies à long terme, parce qu'ils seront en réélection avant que la plupart de ces stratégies ne portent fruit. Ces mêmes facteurs font en sorte que l'accent est mis sur le démarrage des entreprises et non sur leur pérennité. Ce sont les cérémonies d'inauguration et les nouvelles initiatives (et non les deuxièmes tranches

de financement ou les entreprises qui fêtent leur quatrième année d'existence) qui retiennent l'attention des médias, qui bénéficient du soutien de la communauté et qui attirent des votes au moment des élections. Les dirigeants qui viennent d'être élus et qui veulent faire leurs marques dans la communauté cherchent plus à démarrer quelque chose de nouveau qu'à préserver les réalisations de l'administration précédente, auxquelles ils se sont probablement opposés en période électorale. Cela signifie que les entreprises potentielles, prometteuses ou non, obtiennent souvent plus d'attention de la part des dirigeants autochtones que les entreprises bien établies.

Enfin, on a tendance à chercher des solutions miracles : où est ce grand projet qui à lui seul créera plein d'emplois et transformera l'économie locale? Les plans grandioses prennent la place d'un système économique durable et diversifié potentiellement plus efficace (bien que moins spectaculaire), qui pourrait être mis en place de façon graduelle.

Bien sûr, tout cela est compréhensible, lorsqu'on regarde le contexte dans lequel évoluent de nombreuses nations autochtones. Les exigences imposées aux dirigeants autochtones sont immenses. Ceux-ci passent le plus clair de leur temps à faire de la gestion au jour le jour, à servir les électeurs et à tenter frénétiquement d'obtenir plus de ressources du fédéral ou d'ailleurs. Ils passent leurs journées à éteindre des feux : gérer la plus récente crise de financement, la dernière menace à la souveraineté, le dernier problème lié aux programmes, ainsi de suite<sup>3</sup>. Ce n'est pas surprenant que la vision des dirigeants autochtones soit souvent à court terme. Plus d'un dirigeant autochtone a déclaré, en effet : « Mais qui a du temps pour la réflexion stratégique? »

***Dans l'approche standard, ce n'est pas la nation autochtone qui établit les priorités du développement.*** Certains des mêmes facteurs qui découragent la réflexion stratégique accordent également aux non-Autochtones une bonne partie de la mainmise sur les priorités du développement de la nation, ce qui engendre une stratégie de développement qui se fait du haut vers le bas et qui est imposée de l'extérieur. Un grand nombre de nations autochtones sont lourdement tributaires des fonds fédéraux pour le maintien de leurs gouvernements et des

programmes sociaux et économiques destinés à leurs citoyens. Ce fait à lui seul accorde aux décideurs fédéraux une influence disproportionnée sur les affaires des nations autochtones<sup>4</sup>. Ce qui renforce cette influence, c'est que peu d'argent parvient aux nations autochtones par l'entremise de subventions globales, un mécanisme qui redonnerait un certain pouvoir décisionnel aux Autochtones. La plupart des fonds fédéraux sont destinés à des programmes précis. Les programmes eux-mêmes sont élaborés dans des bureaux fédéraux ou au Congrès, où souvent peu d'attention est accordée aux particularités, contextes et capacités des diverses nations autochtones.

En outre, la pression pour trouver des solutions rapides encourage les dirigeants autochtones à chercher des fonds, peu importe leur provenance, afin de les utiliser pour employer des personnes ou démarrer des entreprises. La stratégie de développement devient souvent « nous allons faire tout ce pour quoi nous trouverons du financement ». Plus les communautés autochtones sont à la recherche désespérée de fonds pour préserver les communautés et les programmes et pour surmonter les effets destructeurs de la pauvreté, plus l'opportunisme remplace la stratégie : l'argent compte plus que la concordance des projets avec la culture et la situation de la communauté, de même qu'avec ses besoins et objectifs à long terme.

Il s'ensuit que les priorités du développement sont établies par des non-Autochtones, par l'entremise des décisions en matière de programmation et de financement. Dans les années 1980, par exemple, l'*Economic Development Administration* du département du Commerce des États-Unis a offert du financement pour certaines activités de développement, notamment la construction de motels (dans l'espoir de tirer profit du potentiel touristique dans les réserves) ou la création de parcs industriels. À la recherche pressante d'emplois et de revenus, de nombreuses nations autochtones se sont ruées sur ces occasions de financement sans se demander si ces projets étaient logiques dans le contexte local ou s'ils correspondaient aux objectifs stratégiques à long terme. Certains de ces projets ont été un succès, mais dix ans plus tard, on trouvait en abondance sur les réserves des motels condamnés et des parcs industriels vides. Même aujourd'hui, dans les communautés autochtones, de

<sup>3</sup> Pour une discussion sur les activités habituelles des dirigeants autochtones, voir Begay (1997).

<sup>4</sup> La tendance au contrôle externe a été brisée au moins en partie dans les années 1960 et 1970 lorsque le *Community Action Program* et d'autres programmes associés à la « guerre contre la pauvreté » ont permis aux communautés autochtones de demander des fonds directement à divers

organismes fédéraux sans passer par le BIA. Les nations autochtones ont été alors en mesure de chercher des programmes qui correspondaient mieux à leurs besoins et ainsi se défaire d'une partie de l'emprise bureaucratique du BIA sur leurs affaires. Ces programmes n'ont toutefois pas véritablement diminué la concentration du pouvoir de décision entre les mains du fédéral. Voir Bee (1981, ch. 5), Castile (1998, ch. 2) et Levitan et Hetrick (1971).

nombreux directeurs de développement économique, pressés par les conseils de générer des emplois, quels qu'ils soient, fouillent dans les annonces de financement fédéral, à la recherche de tout ce qui pourrait apporter plus d'argent et d'emplois dans leur communauté. Selon l'approche standard, tout programme fédéral devient une occasion de créer de l'emploi artificiel.

Évidemment, les fonds fédéraux sont souvent essentiels pour les finances de la communauté et on ne peut les ignorer. Un programme ou une initiative du gouvernement fédéral qui emploie cinq personnes peut permettre à cinq familles de plus de passer au travers de l'hiver. Mais en envisageant le développement de la sorte, les nations autochtones laissent à d'autres (Congrès, organismes de financement fédéraux, ou quoi que ce soit auquel les lobbyistes peuvent s'accrocher) le soin de décider de l'aspect stratégique du développement. Poussées par la pauvreté à rechercher des fonds dans tous les endroits possibles, de nombreuses communautés consacrent beaucoup d'énergie à la poursuite de projets jugés importants par d'autres, et ne s'arrêtent pas à réfléchir aux besoins, possibilités et préférences de leur nation. On est à mille lieues d'un développement économique autonome.

Bien sûr, le développement ne se fait pas toujours de cette façon, et particulièrement depuis les années 1960, de nombreuses nations autochtones sont allées chercher du financement fédéral pour des projets que leur peuple avait déterminés comme importants (par exemple : Bee, 1981; Castile, 1974). Ici, comme dans tous les aspects de l'approche standard, nous généralisons à partir de différents cas. La question essentielle n'est pas de savoir d'où viennent les fonds, mais qui est assis à la place du conducteur, qui détermine où iront les efforts de développement. Les projets, programmes et politiques de développement chez les Autochtones ont trop souvent respecté des priorités établies par d'autres et répondu à des initiatives non autochtones. Cette situation a poussé les nations autochtones à être en mode réactif et dépendant, et non à afficher une attitude proactive, marquée par l'autodétermination.

***Dans l'approche standard, le développement économique est vu comme un problème économique.***

En présence d'une pauvreté persistante qui met les cultures et les communautés en situation de stress, il ne faut pas s'étonner qu'une bonne partie des propos qui portent sur le développement dans le monde autochtone tournent autour des facteurs économiques : l'extraction des ressources naturelles, les pressions pour obtenir plus de fonds, la promotion de l'éducation, les soucis relatifs à la proximité des marchés, l'octroi de la prochaine subvention, ainsi de suite. En outre, on parle surtout dans ce contexte d'emplois et de revenus, soit de l'économie de la vie quotidienne. L'idée dominante est que si seulement les nations autochtones pouvaient surmonter les obstacles associés aux marchés, au capital, à l'éducation ou à l'emplacement, les emplois et les revenus suivraient.

Ce n'est pas entièrement faux. Les facteurs économiques jouent un rôle important dans les processus du développement et imposent habituellement des limites aux choix en matière de développement. Les communautés autochtones qui ont réussi dans l'industrie du jeu, par exemple, doivent leur succès surtout au fait d'être situées près de marchés majeurs des jeux de hasard (Cordeiro, 1992; Cornell et coll., 1998). Évidemment, les ressources naturelles ou le niveau de scolarité de la main-d'œuvre de la nation ont également une incidence majeure sur les possibilités de développement, et la recherche d'un financement suffisant est un problème récurrent pour les directeurs de développement économique des nations.

Ce qu'il faut remarquer à propos de l'approche standard, cependant, c'est ce qu'elle ne contient pas. Deux questions en particulier sont souvent laissées de côté. La première, ce sont les objectifs stratégiques. En ne se concentrant que sur la hausse à court terme des emplois et des revenus, on finit par ignorer les questions à long terme sur le type de société que la nation autochtone souhaite construire et sur l'incidence que les différentes stratégies de développement peuvent avoir sur cette société.

La deuxième question ignorée, c'est l'aspect politique. Nous entendons par là l'organisation du gouvernement et le contexte des institutions de gouvernance au sein duquel le développement se fait. Les tribunaux autochtones peuvent-ils rendre des décisions exemptes de toute influence politique? Le pouvoir législatif peut-il se tenir suffisamment à distance des entreprises de la communauté pour permettre à celles-ci de prospérer? Des

codes appropriés sont-ils en place, sont-ils justes, sont-ils appliqués? Les acteurs politiques de la nation encouragent-ils les investisseurs, quels qu'ils soient, notamment les citoyens de la nation, en leur offrant temps, énergie, idées ou argent, leur permettant ainsi de miser sur l'avenir de la nation? Ou s'agit-il d'un environnement au sein duquel autant les citoyens de la communauté que les gens de l'extérieur sont pris en otage dans un milieu politique instable, opportuniste ou corrompu? Bref, les institutions de gouvernance de la nation assument-elles bien le rôle qui leur revient dans le développement? En ne mettant l'accent que sur les facteurs économiques, l'approche standard ne tient pas compte des questions institutionnelles et politiques et passe complètement à côté de cette dynamique majeure du développement économique.

**Dans l'approche standard, la culture autochtone est considérée comme un obstacle au développement.** En 1969, le BIA, dans un recueil de documents sur les économies dans les réserves, a écrit que « le développement économique chez les Autochtones est tributaire du processus d'acculturation » [traduction] (U.S. BIA, 1969, p. 333).

Autrement dit, les cultures autochtones étaient considérées comme des obstacles au développement : vous êtes pauvres parce que votre culture vous empêche d'aller de l'avant. Au cours des dernières années, ce point de vue s'est fait moins explicite, mais il constitue tout de même un thème récurrent (par exemple, *Presidential Commission on Indian Reservation Economies*, 1984, partie 1, p. 41; partie 2, p. 33, 36-37, 117). Même lorsqu'on perçoit les cultures autochtones de façon positive, on les envisage souvent surtout comme des ressources pouvant être vendues en passant par le tourisme ou l'art et l'artisanat. Dans l'approche standard, les produits traditionnels sont encouragés, mais les relations ou les comportements traditionnels sont proscrits.

La stratégie conventionnelle passe donc à côté du rôle essentiel que peut jouer la culture en tant que guide pour l'organisation et l'action. Il est de plus en plus évident, par exemple, que la concordance des projets avec la culture autochtone, sur le plan organisationnel et stratégique, constitue un déterminant important du succès du développement dans les nations autochtones (par exemple, Cornell et Kalt, 1995, 1997b). Selon l'approche standard, le développement autochtone doit respecter les règles culturelles d'un autre. Mais ce faisant, on ne tient

pas compte du fait que plus d'un chemin culturel peut mener au succès. La culture autochtone est peut-être plus un atout qu'un obstacle. Les Choctaws du Mississippi sont fiers d'affirmer que leur stratégie consistant à créer des entreprises qui appartiennent à la communauté découle d'une longue tradition de ce type d'organisation économique. Les CSKT n'ont pas soudainement découvert au cours de la dernière moitié du vingtième siècle qu'elles se souciaient profondément du territoire et de ses ressources et qu'elles pourraient s'organiser pour gérer ces atouts. Ces valeurs et stratégies se trouvent au cœur même de leur histoire.

**Dans l'approche standard, les dirigeants élus font surtout office de distributeurs de ressources.** Dans l'approche standard, les dirigeants autochtones sont préoccupés la plupart du temps par la distribution des ressources : emplois, argent, logements, services, faveurs, etc. Plusieurs raisons expliquent cela. Tout d'abord, les dirigeants élus contrôlent la majorité de ces ressources. La plupart des emplois se trouvent dans le gouvernement autochtone; la plupart des programmes sont financés par le fédéral au moyen de subventions accordées aux gouvernements autochtones; enfin, de nombreuses entreprises appartiennent à la nation. Cela signifie que les gouvernements autochtones, et donc les dirigeants élus, sont les principaux distributeurs des ressources dont les citoyens de la nation ont besoin, en particulier les emplois.

D'autre part, en raison des conditions socioéconomiques difficiles, les gouvernements autochtones subissent une pression énorme de distribuer ces ressources à court terme. S'il y a présence d'argent et que les citoyens sont désespérés, l'appui pour des investissements à long terme s'effrite. Les dépenses à court terme, par exemple l'embauche de membres de la nation même lorsque ceux-ci n'ajoutent rien à la productivité d'un programme ou d'une entreprise et menacent donc sa viabilité, le versement de paiements individualisés maintenant même si les terrains de balle, les routes ou les conduites d'égout sont en décrépitude... tout cela peut donner du soutien politique à court terme. Les politiciens autochtones obtiennent souvent plus d'appui électoral en faisant une distribution rapide de « cadeaux » qu'en investissant avec prudence dans la réussite et la sécurité à long terme de la communauté. Ces manœuvres reflètent une certaine attitude des citoyens, qui considèrent le gouvernement autochtone comme une simple machine distributrice de ressources et non une force permettant de reconstruire la nation. Le gouvernement fédéral a sans le vouloir

encouragé cette vision, en canalisant les ressources des programmes vers les communautés tout en limitant leur pouvoir de décider comment ces ressources sont utilisées, les forçant à dépenser les fonds fédéraux selon les priorités et lignes directrices établies par le gouvernement fédéral.

Enfin, l'accès aux maigres ressources incite fortement les politiciens autochtones à utiliser ces ressources dans le but de rester en poste, ce qui mène au favoritisme, au népotisme, et dans certains cas, à la corruption. Cela réduit la politique à un combat entre plusieurs factions pour obtenir les ressources du gouvernement autochtone, en vue de les distribuer aux amis et aux proches. Les gens votent pour toute personne, qui, selon eux, enverra le plus de ressources dans leur direction. Le rôle honorable de dirigeant au service du peuple dans son ensemble tend à disparaître dans ces conditions, et la gouvernance devient un processus de distribution des ressources aux partisans politiques.

### **Le rôle des gouvernements non autochtones dans l'approche standard**

---

Quel rôle jouent les gouvernements non autochtones, en particulier le gouvernement fédéral des États-Unis et les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada, dans l'approche standard<sup>5</sup>? Ce sont eux en grande partie qui prennent les décisions les plus importantes et qui déterminent les priorités. C'est dans le processus du financement que l'effet du haut vers le bas se fait le plus sentir. Les communautés ont peut-être le pouvoir de déterminer la façon dont les fonds seront dépensés dans le respect des lignes directrices des programmes, mais c'est ailleurs que se prennent les grandes décisions relatives aux priorités et à la conception des programmes. Par exemple, la PL 93-638 aux États-Unis, bien que comportant le terme « autodétermination » dans son titre, ne fait qu'étendre dans de nombreux cas le contrôle administratif de la communauté sur l'application de priorités et protocoles qui sont par ailleurs établis par le fédéral. Les nations autochtones peuvent prendre en charge l'administration des programmes fédéraux, mais elles ont peu de marge de manœuvre pour ce qui est de déterminer le contenu des programmes ou de décider si

les politiques qui sous-tendent ces programmes sont appropriées.

Les Premières Nations au Canada sont confrontées à une situation semblable dans la lutte pour augmenter l'autonomie gouvernementale autochtone, que les gouvernements fédéral et provinciaux ont tendance à traiter comme étant simplement une autonomie administrative. Bien que les Premières Nations aient pu accroître leur contrôle sur la façon dont les programmes déjà déterminés sont mis en œuvre et dont les fonds déjà alloués sont administrés sur le terrain, c'est à Ottawa ou dans les capitales des provinces que les décisions sont prises et que les priorités sont établies, ces décideurs semblant parfois traiter les gouvernements des Premières Nations comme des bureaux régionaux de ministères fédéraux ou provinciaux. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les gouvernements non autochtones favorisent cette approche. Ils reconnaissent les demandes des peuples autochtones pour un contrôle accru de leurs propres affaires, mais ils doivent également composer avec des impératifs bureaucratiques : protéger le budget, éviter les catastrophes susceptibles de faire les manchettes, rendre des comptes aux assemblées législatives et aux gestionnaires haut placés, et ainsi de suite. Redonner un pouvoir réel aux peuples autochtones est menaçant. Et si elles se plantent? Que diront les contribuables?

Mais le coût de cette stratégie est extrêmement élevé. Celle-ci a eu pour effet de paralyser les efforts de développement des Autochtones et a mené, avec le temps, à plus de pauvreté, plus de problèmes et à un fardeau plus lourd imposé aux contribuables dans l'économie externe. Des programmes véritablement efficaces sont plus susceptibles d'émerger lorsque les décideurs doivent rendre des comptes à ceux dont les vies et les conditions de vie sont en jeu. En fin de compte, la question qu'on doit se poser est : comment améliorer la vie des citoyens des nations autochtones? Un rôle plus important accordé aux gouvernements autochtones dans la prise de décision et l'affectation des ressources permettrait de reconnaître que les nations autochtones ont peut-être une meilleure idée de ce qui ne fonctionne pas et de ce que devraient être les priorités, et leur permettrait d'affecter les ressources là où elles doivent aller selon elles.

---

<sup>5</sup> Historiquement, les gouvernements des États aux États-Unis ont beaucoup moins participé au développement économique des Autochtones que les gouvernements provinciaux au Canada. Cette situation commence toutefois à changer aux États-Unis grâce aux efforts accrus visant à transférer des pouvoirs

du gouvernement central aux organismes des États et locaux. Pour une discussion sur cette tendance et sur ce qu'elle implique pour les nations autochtones, voir Cornell et Taylor (2000), Hicks (2007) et les exposés dans Johnson et coll. (2000, 2002).

L'accroissement des possibilités pour les nations autochtones d'établir leurs propres priorités et de gérer elles-mêmes les fonds, programmes et systèmes de la façon dont elles l'entendent ne signifie pas la fin de la reddition de comptes, mais une réorientation vers les subventions globales, qui donnent plus de liberté d'action aux nations autochtones et rendent celles-ci redevables envers leurs propres citoyens, plutôt qu'envers une administration fédérale lointaine. Il ne s'agit pas ici d'un concept radical. C'est le même qui sous-tend la stratégie de décentralisation qui a régi les rapports entre le gouvernement fédéral et les cinquante États américains au cours du dernier quart de siècle. La performance exceptionnelle de nations comme les CSKT témoigne des retombées et des raisons pour lesquelles les résultats s'améliorent : lorsque les dirigeants des CSKT affirment avec fermeté qu'ils vont prendre en charge tous les programmes fédéraux, ils disent en effet aux citoyens de leur propre nation : « Si nous échouons, tenez-nous responsables. »

### **Planification, processus et résultats selon l'approche standard**

Dans une ère de mondialisation où tout est en constante mutation, le développement économique des nations ne peut être planifié, mais s'apparente plutôt à un processus organique. Il grandit à partir des semences nées de la volonté des individus et des communautés de façonner leur propre avenir et d'améliorer la qualité sociale et économique de leur vie. Ces semences germent lorsqu'il y a mise en place de systèmes qui récompensent et honorent les initiatives, canalisent les efforts et les investissements dans des activités productives et évitent que ces efforts et investissements ne soient pris en otage par la politique.

Le processus de développement selon l'approche standard perçoit le développement économique comme un problème d'une nature différente. Le gouvernement autochtone considère le développement économique comme étant simplement un autre programme, et les efforts de développement suivent souvent le processus en six étapes décrit dans l'encadré 2. Le président, chef ou conseil de la nation, sous la pression intense de ses électeurs de « faire quelque chose », fait appel au directeur du développement économique. « Nous devons faire quelque chose. Va trouver du financement pour que nous puissions créer quelques emplois. » Le directeur de

développement économique se met à la recherche de tout ce qui est susceptible d'être financé par le gouvernement fédéral ou par d'autres sources, puis il envoie une multitude de demandes de subvention. S'il est chanceux, certaines de ces demandes sont approuvées, et le conseil décide d'aller de l'avant avec tout projet qui peut être financé. Les politiciens de la nation embauchent leurs partisans politiques dans ces projets financés, puis ils suivent les choses de très près afin que le tout s'accomplisse selon leur volonté, faisant une microgestion des entreprises et des programmes. Entre-temps, chacun prie pour que cette fois-ci, quelque chose fonctionne.

#### **ENCADRÉ 2 – Les six étapes du processus de développement selon l'approche standard**

1. Le conseil, président ou chef demande au directeur de développement économique de trouver des idées d'entreprise et des sources de financement.
2. Le directeur de développement économique fait des demandes de subventions au fédéral et part à la recherche d'autres sources extérieures de financement.
3. La nation démarre tout projet pour lequel elle a reçu du financement.
4. Les politiciens embauchent leurs partisans afin qu'ils gèrent les projets financés.
5. Les dirigeants élus font une microgestion des entreprises et des programmes.
6. Chacun prie pour que ça fonctionne.

Comme on peut s'y attendre, les résultats de cette stratégie sont plutôt médiocres. De nombreuses nations autochtones ont une longue expérience d'entreprises ratées, un passé qui mine la confiance en soi de la communauté et qui engendre frustration et désespoir. La courte durée de vie de nombreux projets et entreprises favorise une politique de pillage, où les politiciens de la réserve, sachant que les choses ne durent jamais longtemps, usent le plus possible de favoritisme et soutirent tout l'argent qu'ils peuvent des entreprises avant qu'elles n'échouent. Les économies des réserves deviennent fortement dépendantes de l'argent et des décisions du fédéral et d'autres décideurs extérieurs, une situation qui en soi entrave l'autonomie. On assiste à un exode des cerveaux, beaucoup de gens avec de bonnes idées (en particulier les jeunes citoyens) quittant leur

chez-soi pour un endroit plus stable, où il sera moins ardu de soutenir leur famille, découragés par ailleurs par le favoritisme politique, les lourdeurs administratives et l'incapacité du gouvernement de la nation autochtone à régler ces problèmes de fond. Les tendances à l'échec, à la mauvaise gestion et à la corruption favorisent les perceptions extérieures selon lesquelles les Autochtones sont incompetents et les communautés sont dans le chaos, rendant encore plus difficile la défense de la souveraineté des nations. Le résultat sur le plan économique est une pauvreté persistante.

### ENCADRÉ 3 – Résultats habituels de l'approche standard

- Entreprises qui échouent
- Politique de pillage
- Économie fortement dépendante de l'argent et des décisions du fédéral
- Exode des cerveaux
- Impression d'incompétence et de chaos qui nuit à la défense de la souveraineté
- Pauvreté persistante et stress culturel

Cela ne veut pas dire pour autant que cette stratégie ne réussit jamais. Il arrive parfois qu'un gestionnaire déterminé, un dirigeant brillant ou des efforts surhumains puissent venir à bout de ces faiblesses. Parfois un conseil autochtone éclairé ne s'ingère pas dans une entreprise et la laisse être gérée en vue d'une survie à long terme. Parfois un programme fédéral a quelque chose qui correspond aux préoccupations et objectifs de la nation et qui produit des résultats. Parfois une nation autochtone a un monopole facile sur l'industrie du jeu au sein d'une région urbaine et peut utiliser ses revenus issus du jeu pour masquer le fait que rien d'autre ne se passe. Parfois une nation est simplement chanceuse. Mais dans l'ensemble, l'approche standard pour le développement économique a très mal servi les Autochtones. Elle comporte de graves défauts, elle fonctionne rarement et elle devrait être abandonnée.

Quelle est la solution?

## L'approche *nation-building*

Si l'approche standard donne de mauvais résultats, ce n'est pas parce que les politiciens autochtones sont de mauvaises personnes, parce que les directeurs de développement économique sont paresseux ou parce que les gestionnaires des projets et des programmes ne sont pas bien formés. En effet, la grande majorité des représentants élus des nations autochtones souhaitent que leurs communautés se portent mieux; les directeurs de développement économique subissent beaucoup de pression, mais ils travaillent fort, et les gestionnaires passent un nombre incalculable d'heures à essayer d'améliorer le rendement des entreprises et des programmes. Les exemples de réussites chez les Autochtones, donnés en début de chapitre, montrent que les choses peuvent changer, et parfois à une vitesse étonnante. Le problème, ce ne sont pas les personnes, c'est la stratégie elle-même et le système dans lequel les représentants élus, les directeurs de développement économique et les gestionnaires doivent travailler. Au cours du dernier quart du vingtième siècle, certaines nations autochtones ont inventé une stratégie très différente pour le développement économique des Autochtones, et de plus en plus de nations semblent reconnaître ses ingrédients et sa valeur. Cette stratégie de renforcement des nations se concentre (de façon consciente ou non) sur deux choses : la revendication du droit des Autochtones de se gouverner eux-mêmes et le renforcement de la capacité fondamentale et institutionnelle à exercer ce droit de façon concrète, ce qui fournit une assise solide et un environnement sain pour un développement économique durable.

### Caractéristiques de l'approche *nation-building*

Encore une fois, nous généralisons à partir de différents cas et détails pour déterminer les cinq principales caractéristiques de l'approche *nation-building* : (1) les nations autochtones font une revendication globale de leur pouvoir de décision (souveraineté concrète ou autonomie); (2) les nations appuient leur pouvoir décisionnel par des institutions de gouvernance efficaces<sup>6</sup>; (3) leurs institutions de gouvernance sont adaptées à leurs propres cultures politiques; (4) la prise

<sup>6</sup> La notion d'efficacité réfère à quelque chose (un moyen, une action, un procédé) qui produit l'effet souhaité ou le résultat attendu. (Office québécois de la langue française 2011).

de décision est stratégique; (5) les dirigeants sont des bâtisseurs de la nation et des mobilisateurs. La stratégie de renforcement des nations a pour caractéristique de considérer le défi du développement comme étant celui de créer un environnement au sein duquel le développement se déploie activement, au lieu d'être une poursuite sans fin de fonds et de projets.

Comme pour l'approche standard, ce résumé est une généralisation, une tentative de cerner les principales caractéristiques d'une façon distincte de faire du développement. En pratique, il existe plusieurs variantes au sein de cette stratégie. Peu de nations, autochtones ou non, offrent des exemples qui suivent ce modèle à la lettre. Toutefois, un nombre croissant de nations autochtones affichent des éléments clés de cette stratégie, et les faits montrent que plus elles s'en rapprochent, plus elles ont de chances de parvenir à un développement économique durable au service de leurs propres priorités.

#### ENCADRÉ 4 – La stratégie de renforcement des nations

- Les nations autochtones revendiquent une souveraineté concrète.
- Les nations autochtones appuient leur souveraineté par des institutions de gouvernance qui produisent l'effet souhaité ou le résultat attendu.
- Les institutions de gouvernance sont adaptées à la culture autochtone.
- La prise de décision est stratégique.
- Les dirigeants consacrent leurs efforts au renforcement de la nation.

**Dans l'approche nation-building, les nations autochtones revendiquent un pouvoir décisionnel.** La stratégie de renforcement des nations commence par une souveraineté concrète, ou autonomie, que nous définirons comme étant le pouvoir décisionnel entre les mains des nations autochtones. Ces nations n'ont pas toujours eu ce pouvoir. En Amérique du Nord, nous pouvons définir

quatre étapes de l'évolution de la souveraineté autochtone : originelle, juridique, politique et concrète.

#### ENCADRÉ 5 – Évolution de la souveraineté des nations autochtones aux États-Unis

Forme de souveraineté	Époque	Portée
Sur le plan originel	Inhérent	Toutes les nations autochtones
Sur le plan juridique	Années 1820 à 1830	Toutes les nations autochtones
Sur le plan politique	vers 1975	Nations autochtones reconnues par le gouvernement fédéral
Sur le plan concret	Années 1970 à de nos jours	Nations autochtones qui l'ont décidé ainsi

À l'origine, les nations autochtones étaient souveraines, étant donné leur existence en tant que nations dans une période précédant la colonisation par les Espagnols, les Anglais, les Français, les Russes et d'autres, et finalement les États-Uniens et les Canadiens. Sur le plan juridique, les États-Unis reconnaissent un degré important de souveraineté des nations autochtones depuis au moins le début du dix-neuvième siècle et les décisions de la Cour suprême des États-Unis connues sous le nom de « trilogie Marshall<sup>7</sup> ». Des traités, mesures législatives et décisions judiciaires subséquents ont modifié cette reconnaissance de différentes manières, et au fil du temps, la souveraineté de la nation, sur le plan juridique, a été graduellement restreinte, mais une base juridique importante a survécu (Wilkins, 2002).

Malgré cette reconnaissance d'un statut souverain, concrètement, la création du système de réserves aux États-Unis et du système de réserves au Canada a entraîné une grave diminution du contrôle par les nations autochtones de leurs propres affaires. Durant le dix-neuvième siècle et dans le courant du vingtième siècle, les gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada ont exercé un contrôle de plus en plus grand sur les terres et les communautés autochtones, adoptant des lois, dirigeant les programmes et répartissant les ressources. La souveraineté autochtone figurait dans la loi, mais n'existait pas dans les politiques fédérales.

<sup>7</sup> La trilogie Marshall est un ensemble de causes de la Cour suprême des États-Unis jugées sous la direction du juge en chef John Marshall en 1823, 1830 et 1832. Voir Deloria et Lytle (1983).

Aux États-Unis, dans les années 1930, l'*Indian Rights Association* (IRA) a amorcé un renversement graduel de cette tendance. Bien que les actions de l'IRA n'aient pas mené à une augmentation substantielle des pouvoirs des nations autochtones, l'IRA, en encourageant et en appuyant les gouvernements autochtones et leurs constitutions, a au moins permis la création de mécanismes reconnus par le fédéral, au moyen desquels les nations autochtones pouvaient commencer à revendiquer un certain pouvoir de gouverner. Le renversement était fragile, comme l'a montré la politique antitribale de « cessation » des années 1950, mais il a gagné du terrain dans les années 1960 et 1970, avec la transition vers une politique fédérale d'autodétermination autochtone. Alimentée par les défenseurs des droits des Autochtones et le retour en force des revendications des dirigeants autochtones pour une autonomie gouvernementale, l'autodétermination est devenue une politique fédérale explicite en vertu d'une loi adoptée en 1975, appelée *The Indian Self-Determination and Education Assistance Act* (PL 93-638). Lorsque le gouvernement fédéral a accepté à contrecœur le principe selon lequel les nations autochtones devraient avoir un contrôle étendu sur leurs propres affaires, la souveraineté autochtone est allée au-delà du plan juridique. Sur le plan politique, et du moins sur papier, les nations autochtones pouvaient maintenant déterminer ce qui était le mieux pour elles.

Cela a constitué une évolution cruciale. Bien qu'il ait été amplement démontré que la notion d'autodétermination du gouvernement fédéral était plutôt limitée (Barsh et Trosper, 1975; Esber, 1992) et que de nombreux bureaucrates fédéraux, en particulier dans les bureaux régionaux du BIA, maintenaient une forte emprise sur le pouvoir décisionnel, la porte qui mène à la souveraineté concrète, c'est-à-dire à une véritable autonomie gouvernementale, avait été ouverte. Au cours des deux dernières décennies, un nombre croissant de nations autochtones ont décidé de franchir cette porte, reprenant en charge les affaires et les ressources dans les réserves et prenant les décisions majeures qui concernent leur avenir (Wilkinson, 2005). La souveraineté autochtone est passée graduellement du plan juridique et politique au plan concret, au fur et à mesure que les nations autochtones, profitant de la politique d'autodétermination, ont commencé à s'approprier la souveraineté promise par la loi, mais refusée par le paternalisme et le contrôle du fédéral.

Cette évolution, le passage à la souveraineté concrète, se révèle être une clé du développement durable pour deux raisons principales. Premièrement, la souveraineté concrète remet les priorités du développement entre les mains des Autochtones. Lorsque les bureaucrates fédéraux, les organismes de financement ou les autres intervenants extérieurs déterminent les priorités du développement d'une nation autochtone, ces priorités reflètent inévitablement leurs intérêts, perceptions et cultures, et non ceux des citoyens de la nation autochtone. Lorsque le pouvoir de décision revient aux communautés, les priorités commencent à refléter les intérêts, perceptions et cultures de celles-ci. Les stratégies imposées, qui vont du haut vers le bas, sont remplacées par des stratégies élaborées par les communautés autochtones elles-mêmes et adaptées aux conditions, valeurs et besoins locaux.

Deuxièmement, qui dit autonomie gouvernementale dit aussi responsabilisation. Les décisions comportent des conséquences, ce qui amène à prendre de meilleures décisions. Dans l'approche standard pour le développement, les intervenants extérieurs prennent les décisions majeures qui portent sur les stratégies, l'utilisation des ressources, l'attribution des fonds, etc. Toutefois, lorsque ces intervenants prennent de mauvaises décisions, ils en paient rarement le prix. C'est en fait la communauté autochtone qui en paie le prix. Cela veut dire que les décideurs extérieurs risquent peu de faire face à des punitions contraignantes; les mesures incitatives pour améliorer leurs décisions sont modestes. Après tout, ce n'est pas de l'avenir de leur communauté dont il s'agit. Mais lorsque les décisions reviennent aux Autochtones, ce sont les décideurs eux-mêmes qui doivent faire face aux conséquences de leurs décisions. Une fois qu'elles sont aux commandes, les communautés autochtones assument les coûts de leurs propres erreurs, et elles récoltent les fruits de leurs propres succès. Ainsi, avec le temps, et en prévoyant une période d'apprentissage, la qualité de leurs décisions s'améliore. En général, les nations autochtones sont les mieux placées pour prendre les décisions qui concernent leur avenir, leurs affaires et leurs ressources, parce que ce sont elles qui vivront avec les résultats.

L'autonomie produit des résultats concrets. Par exemple, selon une étude du Projet Harvard portant sur soixante-quinze nations autochtones aux États-Unis qui disposent de ressources forestières importantes, chaque fois qu'une exploitation forestière est passée d'un contrôle par le BIA à un contrôle par la communauté, les prix obtenus ont été

meilleurs et la productivité a augmenté (Krepps et Caves, 1994). En général, les nations autochtones font une meilleure gestion de leurs forêts puisqu'il s'agit de leurs forêts. Des éléments donnent à penser qu'il y a des résultats similaires lorsque les nations autochtones assument un plus grand contrôle en ce qui a trait à l'application de la loi, à la prestation des services de santé et aux services de logement (voir p. ex. Chandler et Lalonde, 1998; Cornell, 2005a; Dixon et coll., 1998; Goldberg et Champagne, 2006; Santé Canada, n.d.; Hiebert et coll. 2001; Moore, Forbes et Henderson, 1990; Wakeling et coll., 2001).

Cependant, les preuves s'étendent bien au-delà de ces exemples. Les programmes et projets qui affichent une réussite exceptionnelle dans le monde autochtone (par exemple, sociétés d'affaires autochtones, systèmes de familles d'accueil pour les enfants, écoles, installations de traitement de l'eau) sont des initiatives d'autonomie gouvernementale qui rompent avec l'approche standard et qui redonnent le contrôle à la nation autochtone en ce qui concerne les principales décisions associées à la communauté et au développement économique<sup>8</sup>. Ce n'est pas une autorité extérieure, par exemple, qui est intervenue et qui a modifié la constitution de la CPN, permettant ainsi aux investisseurs de travailler dans un environnement stable et juste. C'est la nation elle-même qui s'est demandé ce qui devait être fait et qui a décidé d'apporter les modifications nécessaires. Ce n'est pas une autorité fédérale bien intentionnée qui est intervenue et qui a redonné le contrôle de tous les programmes aux CSKT; ce sont les dirigeants des communautés qui ont décidé de prendre le contrôle et qui ont relevé le défi d'avoir à rendre des comptes à leurs citoyens. Après vingt ans de recherches et de travaux dans le monde autochtone, nous ne pouvons trouver un seul cas de développement économique durable dans lequel une entité autre que la nation autochtone prend les décisions majeures concernant la stratégie de développement, l'utilisation des ressources ou l'organisation interne. En somme, la souveraineté concrète semble être une condition nécessaire au développement économique d'une nation autochtone. Mais ce n'est pas la seule nécessité.

***Dans l'approche nation-building, les nations autochtones font reposer le contrôle autochtone sur des institutions de gouvernance efficaces.*** Les droits à

l'autodétermination et à l'autonomie ne sont pas suffisants. Pour que la souveraineté mène au développement économique, elle doit pouvoir être exercée véritablement. Cette question concerne les institutions de gouvernance.

Pourquoi les institutions de gouvernance doivent-elles être si importantes dans le développement économique? Entre autres choses, les gouvernements mettent en place les règles du jeu en vertu desquelles les membres d'une société prennent des décisions, collaborent les uns avec les autres, règlent leurs différends et poursuivent des objectifs communs. Ces normes se trouvent dans la culture qu'ils partagent, dans les constitutions, dans les règlements et dans d'autres compréhensions communes de ce en quoi consiste une répartition des pouvoirs appropriée et de ce que sont les bonnes façons de procéder. Elles représentent un accord entre les membres d'une société sur la façon dont la vie collective et communautaire doit s'organiser.

Ces normes (ces modèles d'organisation) composent l'environnement au sein duquel le développement se déploie et s'épanouit. Certaines freinent le développement. Par exemple, une société dont les normes permettent aux politiciens de traiter le développement comme un moyen de s'enrichir et d'enrichir leurs partisans entrave le développement. Une société dans laquelle les décisions judiciaires sont politisées dissuade le développement. Une société dans laquelle les décisions d'affaires quotidiennes se prennent selon des critères politiques (par exemple selon qui a voté pour qui lors des dernières élections) et non des critères de mérite (par exemple selon celui ou celle qui possède les compétences nécessaires pour bien diriger les affaires, peu importe qui sont ses amis ou ses proches) freine le développement. Et l'inverse est également vrai. Lorsque les sociétés empêchent les politiciens de s'enrichir en détournant les fonds publics, lorsqu'elles permettent des décisions judiciaires qui sont justes, récompensent les compétences et non l'appui politique et font respecter d'autres normes de ce genre, un développement durable est beaucoup plus probable.

Autrement dit, lorsque des institutions de gouvernance capables d'atteindre leurs objectifs sont en place, cela signifie la mise en place de normes qui favorisent une activité économique compatible avec les objectifs

<sup>8</sup> Voir les descriptions des programmes, entreprises et projets consignés par le programme Honoring Contributions in the Governance of American Indian

Nations (Honoring Nations) du Harvard Project on American Indian Economic Development (1999, 2000, 2002, 2003, 2005).

communs de la société. Peu importe la teneur de ces objectifs, plusieurs caractéristiques de l'organisation institutionnelle sont essentielles à un développement réussi.

- Les institutions de gouvernance doivent *être stables*. C'est-à-dire que les règles ne font pas l'objet de modifications fréquentes et ne sont pas facilement modifiables, et lorsqu'elles sont modifiées, elles le sont selon des procédures établies et fiables<sup>9</sup>.
- Les institutions de gouvernance doivent *protéger les activités quotidiennes et la gestion des programmes de toute interférence politique*, laissant le contrôle des décisions stratégiques aux dirigeants élus et mettant entre les mains des gestionnaires les décisions qui portent sur la gestion.
- Les institutions de gouvernance doivent *exclure la politique des décisions des tribunaux* et des autres méthodes de règlement des différends, envoyant ainsi un message clair aux citoyens et aux personnes de l'extérieur que leurs revendications et leurs investissements seront traités équitablement.
- Les institutions de gouvernance doivent *fournir une administration qui fait avancer les choses* de façon fiable et efficace (c'est-à-dire en produisant l'effet souhaité).

Encore une fois, il existe des preuves substantielles qui apportent une justification à ces exigences. Par exemple, des études du Projet Harvard et du Native Nations Institute portant sur des entreprises détenues et exploitées par des communautés autochtones dans les réserves situées aux États-Unis ont révélé que les entreprises au sein desquelles les conseils avaient eu la sagesse de protéger la gestion quotidienne des affaires de toute interférence politique sont beaucoup plus susceptibles d'être rentables – et de durer – que celles qui ne profitent pas de ce mécanisme de protection (Cornell et Kalt, 1992; Jorgensen et Taylor, 2000; Grant et Taylor, 2007). Sur le long terme, cela signifie des entreprises durables et plus d'emplois pour les citoyens de la nation.

De la même manière, la recherche sur le développement économique dans les nations autochtones et d'autres nations du monde indique que, en supposant que les autres facteurs restent constants, les nations dont les systèmes judiciaires sont protégés de toute interférence

politique (par exemple, dans lesquels le conseil n'a pas compétence sur les recours et dans lesquels les juges ne sont pas sous le contrôle du conseil) ont des taux de chômage de beaucoup inférieurs et affichent de meilleurs résultats en matière de créations d'emplois et d'investissements que les nations au sein desquelles les tribunaux sont soumis à l'influence directe des représentants élus (Cornell et Kalt, 1992, 2000; cf. La Porta et coll., 1998). Un tribunal indépendant envoie un message clair aux investisseurs potentiels, qu'ils soient de l'extérieur ou de la communauté : leurs investissements ne seront pas pris en otage par la politique ou la corruption.

Lorsque les nations autochtones appuient la souveraineté par des institutions de gouvernance stables, justes, efficaces et fiables, elles créent un environnement qui favorise un développement économique durable. Ce faisant, elles augmentent leurs chances d'accroître le bien-être de leur communauté.

***Dans l'approche nation-building, les institutions de gouvernance sont adaptées à la culture politique autochtone.*** L'un des problèmes auxquels de nombreuses nations autochtones sont confrontées lorsqu'elles tentent de s'extirper de l'approche standard, c'est leur dépendance à des institutions qu'elles n'ont pas créées et qui reflètent les idées d'une autre société sur la manière de prendre les décisions et de régler les différends. Aux États-Unis, par exemple, la plupart des gouvernements autochtones structurés conformément à l'IRA, sur ordre des bureaucrates fédéraux, ont adopté un modèle de gouvernance simple s'appuyant sur des idées occidentales qui ont été appliquées, sans aucun ajustement, dans des nations autochtones dont les traditions politiques sont très différentes les unes des autres. Traditionnellement, certaines nations autochtones avaient des formes de gouvernement de type « premier dirigeant », au sein desquelles le pouvoir décisionnel reposait sur une seule personne ou un nombre très restreint de décideurs; dans d'autres nations, le pouvoir était réparti entre plusieurs personnes ou des institutions multiples comportant des systèmes complexes de poids et contrepoids (*checks and balances*) et une séparation des pouvoirs. D'autres encore comptaient sur des chefs spirituels pour les décisions politiques, tandis que d'autres utilisaient un processus décisionnel reposant sur le consensus. Autrement dit, les traditions politiques autochtones étaient multiples. Pour de nombreuses

<sup>9</sup> Il convient de noter l'importance accordée à la stabilité des règles et pas nécessairement à la stabilité du personnel. En général, des règles imprévisibles

causent plus de dommages au développement que des changements chez les décideurs.

nations autochtones, ces institutions et méthodes de gouvernance essentiellement imposées ont entraîné un décalage entre les structures officielles de gouvernement et les croyances autochtones portant sur l'exercice légitime du pouvoir et l'organisation de l'autorité gouvernante. Il n'est pas donc étonnant que de nombreuses nations autochtones considèrent leur propre gouvernement comme étant étranger et illégitime.

La mise en place d'institutions légitimes (lois, constitutions, mécanismes de règlement des différends, organismes administratifs, politiques sur le personnel, etc.) signifie qu'il faut miser sur les cultures politiques autochtones, ce qui ne veut pas nécessairement dire de retourner à des systèmes et traditions politiques qui datent de la période précoloniale. La question centrale, c'est le degré de concordance ou de non-concordance entre les institutions de gouvernance officielles et les concepts autochtones qui ont cours aujourd'hui (que ceux-ci soient issus de traditions remontant à une époque lointaine ou qu'ils découlent de l'expérience contemporaine de la nation) en ce qui concerne la forme et l'organisation appropriée du pouvoir politique. Lorsque la concordance culturelle est élevée, le développement économique a plus de chances de réussite. Lorsque la concordance culturelle est faible, la légitimité du gouvernement autochtone tend également à être faible, ce qui fait en sorte que les institutions de gouvernance sont capables d'atteindre leurs objectifs et que le développement économique faiblit (Cornell et Kalt, 1992, 1995, 2000).

La concordance culturelle n'est pas une panacée non plus. Une nation autochtone qui se contente de trouver des systèmes et des institutions autonomes qui sont en résonance avec la culture du peuple ne réussira pas nécessairement sur le plan de la gouvernance. Les systèmes et institutions de gouvernance doivent aussi gouverner efficacement, c'est-à-dire en atteignant les objectifs souhaités. Les gouvernements autochtones de jadis étaient conçus pour solutionner les problèmes de leur époque. Les temps ont changé. Il se peut que les formes et pratiques traditionnelles ne soient pas adaptées aux demandes contemporaines. En pareil cas, le défi pour les nations autochtones est d'innover : créer des institutions de gouvernance qui sont en accord avec les principes et croyances profondément ancrés dans la communauté concernant l'autorité, mais qui peuvent répondre aux besoins d'aujourd'hui.

**Dans l'approche nation-building, la prise de décision est stratégique.** L'une des principales caractéristiques de

l'approche standard pour le développement économique chez les Autochtones est l'accent mis sur les solutions à court terme. L'antidote à cette méthode est la réflexion stratégique : envisager le défi du développement en se demandant non pas « que peut-on financer? », mais « quel genre de société souhaitons-nous construire? » et « comment mettre en place les systèmes et politiques qui attireront et retiendront les personnes et le capital dont la nation a besoin? ». Une telle approche stratégique implique de passer :

- d'un mode de pensée réactif à un mode de pensée proactif (pas seulement en réagissant aux crises, mais en essayant d'avoir un certain contrôle sur l'avenir);
- d'une vision à court terme à une vision à long terme (quelle sorte de société voulons-nous pour les générations à venir?);
- d'un mode de pensée opportuniste à un mode de pensée systémique axé sur des objectifs plus vastes (ne pas se concentrer sur ce qui peut être financé, mais se demander si les différentes options et stratégies sont adaptées à la société que l'on veut créer);
- d'une vision limitée axée sur les problèmes à une vision plus large axée sur la société (ne pas seulement régler des problèmes et gérer des projets, mais améliorer la société et sa santé culturelle, sociale, politique et économique).

Des changements de la sorte nécessitent que les dirigeants de la communauté déterminent des objectifs à long terme, établissent des priorités et recensent les problèmes, puis posent un regard lucide sur les atouts dont la nation dispose et sur les contraintes auxquelles elle est soumise. Il en résulte un ensemble de critères à partir desquels les options de développement peuvent être analysées. Cette option soutient-elle les priorités de la nation, concorde-t-elle avec ses atouts et ses possibilités et fait-elle progresser ses objectifs à long terme? Si ce n'est pas le cas, qu'est-ce qui le fera?

**Dans l'approche nation-building, les dirigeants font surtout office de bâtisseurs de nation et de mobilisateurs.** La principale préoccupation des dirigeants dans l'approche standard est la distribution des ressources : les citoyens ont des besoins et des désirs, et les représentants du gouvernement obtiennent des appuis en distribuant des ressources qui combinent ces besoins et désirs. Dans l'approche *nation-building*, la principale

préoccupation des dirigeants est la mise en place de bases institutionnelles et stratégiques qui permettront un développement durable et une amélioration du bien-être de la communauté.

Cela signifie souvent une perte de pouvoir pour certaines personnes et institutions, mais en même temps le renforcement de l'autonomie de la nation dans son ensemble. La stratégie conventionnelle donne du pouvoir à certaines personnes (celles qui occupent les postes qui contrôlent les ressources), mais empêche l'autonomie de la nation. Le président, le chef ou les membres du conseil de la nation prennent les décisions, distribuent les ressources et récompensent les partisans, mais la nation dans son ensemble en souffre, parce que son pouvoir – sa capacité à atteindre ses objectifs – est paralysé par un milieu qui sert les intérêts individuels de ceux qui sont titulaires d'une fonction et non les intérêts de la communauté. Une certaine attitude de la communauté, favorisée par l'approche standard, est tout aussi paralysante. Il s'agit de l'attitude selon laquelle les citoyens considèrent le gouvernement non pas comme un mécanisme qui permet de bâtir l'avenir, mais seulement un ensemble de ressources qu'une faction ou une autre peut contrôler.

Dans le cadre de l'approche *nation-building*, les dirigeants se concentrent sur la mise en place d'institutions de gouvernance efficaces, faisant passer le gouvernement d'un lieu de lutte où différentes factions se battent pour les ressources à un mécanisme qui fait progresser les objectifs de la nation. Qui plus est, dans l'approche *nation-building*, le leadership n'est pas seulement assumé par les représentants élus. Il peut venir de partout : écoles, familles, communautés locales, entreprises et programmes. Le leadership, c'est ce qui fait que des citoyens assument la responsabilité de l'avenir de la nation; c'est une attitude qui remplace l'approche standard (imposée de l'extérieur, du haut vers le bas) par des solutions trouvées par les Autochtones eux-mêmes pour régler leurs problèmes. Ce qui caractérise surtout ce type de leadership, c'est la conscience citoyenne et la conviction que le renforcement de la nation dans son ensemble est plus important que la valorisation de factions ou d'individus. Plus que toute autre chose, les leaders dans l'approche *nation-building* sont des éducateurs, qui aident les citoyens à comprendre les tâches qu'implique la reconstruction de la nation.

Le type de leadership d'une nation est déterminé en partie par ses institutions de gouvernance. Lorsque le

gouvernement d'une nation est perçu par le peuple comme étant légitime, être un représentant élu revient à occuper une place d'honneur. Par conséquent, l'approche *nation-building* peut attirer des dirigeants compétents qui ont à cœur le bien-être de la nation. En revanche, les institutions qui permettent aux politiciens de se servir eux-mêmes (c.-à-d. protéger leurs propres intérêts ou leurs factions, par exemple en interférant dans les décisions des tribunaux) favorisent des dirigeants égoïstes et contreproductifs. Il est certain qu'un leadership affirmé et visionnaire est nécessaire pour la mise en place d'institutions de gouvernance solides, mais une fois que celles-ci sont bien établies, elles favorisent à leur tour un meilleur leadership.

### **Le rôle des gouvernements non autochtones dans l'approche *nation-building***

---

Dans l'approche *nation-building*, les gouvernements non autochtones passent du rôle de décideurs dans les affaires autochtones au rôle de conseillers et de ressources. Concrètement, cela implique les changements suivants :

- Une programmation orientée sur la capacité de renforcement des institutions, par le soutien des nations autochtones dans la mise au point d'infrastructures gouvernementales qui sont organisées de manière à permettre une autonomie concrète, qui respectent la culture politique autochtone et qui sont en mesure d'assurer une bonne gouvernance.
- Le passage d'un financement offert dans le cadre de programmes et de projets à des subventions globales, ce qui donne aux Autochtones le pouvoir d'établir leurs priorités et qui permet aux citoyens des nations autochtones de demander à leurs gouvernements de rendre des comptes.
- La mise au point de critères d'évaluation pour les programmes, qui reflètent la capacité des gouvernements des nations autochtones à répondre aux besoins et préoccupations de leurs citoyens et non aux intérêts des organismes de financement et de ceux qu'ils représentent.
- Le passage d'un rôle de décideur à celui de consultant, ce qui a pour conséquence que les nations autochtones, tout en recevant de l'aide de gouvernements extérieurs, sont toujours aux commandes.

- La reconnaissance du fait que les nations autonomes feront des erreurs et que la souveraineté implique la liberté de faire des erreurs, d'être tenu responsable de celles-ci et d'apprendre de celles-ci.

L'une des choses les plus difficiles à faire pour les gouvernements non autochtones est de céder le contrôle aux nations autochtones, mais c'est justement dans ce contrôle que réside le problème de l'approche standard pour le développement. Tant que les gouvernements non autochtones insisteront pour conserver le contrôle sur les affaires des nations autochtones, ils devront assumer la responsabilité de la pauvreté persistante de ces nations. Ce n'est que lorsque les gouvernements extérieurs lâcheront prise sur le contrôle qu'il sera possible de libérer le potentiel de développement des nations autochtones.

Cependant, même lorsque ce lâcher-prise se produit, la relation avec les gouvernements extérieurs demeure essentielle. Pendant des décennies, les politiques fédérales dominatrices ont tenu les gouvernements autochtones dans une situation de dépendance, ceux-ci devant exercer des pressions, allant parfois jusqu'à mendier, pour obtenir des programmes et de l'argent, et concevant leurs systèmes de manière à maximiser l'efficacité de cet effort. La stratégie de renforcement des nations exige l'instauration de véritables relations de gouvernement à gouvernement. Pour les gouvernements autochtones, cela veut dire disposer du personnel, du talent et de l'information nécessaires pour maîtriser les dossiers sur le plan technique, juridique et de la gestion lors des négociations avec les gouvernements non autochtones, lorsqu'il s'agit de déterminer le territoire de compétence des services de police, lorsque des ressources naturelles sont menacées ou que leur utilisation fait l'objet de conflits, ou que les chicanes entre gouvernements freinent le développement économique<sup>10</sup>.

### **Le processus de développement et ses résultats selon l'approche *nation-building***

Le processus de développement selon l'approche est très différent du processus selon l'approche standard. Il comporte six étapes, qui peuvent se présenter en séquence ou se faire simultanément : (1) affirmation du

pouvoir de décision, (2) soutien de ce pouvoir par des institutions de gouvernance efficaces, (3) élaboration d'une orientation et d'objectifs stratégiques, (4) mise au point de politiques qui soutiennent ces objectifs stratégiques, (5) choix des projets et des programmes appropriés, (6) mise en œuvre des projets et programmes.

#### **ENCADRÉ 6 – Le processus de développement selon l'approche *nation-building***

- affirmation du pouvoir de décision
- mise en place d'institutions de gouvernance efficaces
- élaboration d'une orientation et d'objectifs stratégiques
- mise au point de politiques qui soutiennent ces objectifs
- choix des projets et programmes de développement appropriés
- mise en œuvre des projets et programmes

Les nations autochtones qui fonctionnent selon l'approche standard ont tendance à soutenir le développement en se concentrant sur les étapes 1, 5 et 6, soit la souveraineté (souvent par les litiges), le choix de projets et leur mise en œuvre, ne tenant pas compte de la nécessité de mettre en place des institutions, stratégies et politiques efficaces. On envisage alors le développement non du point de vue de la croissance de l'économie, mais du point de vue des projets, l'objectif étant de décrocher le suivant. Pourtant, sans les autres étapes (mise en place d'institutions efficaces, déterminer où l'on veut se rendre et mettre en place les politiques qui permettront d'y parvenir), les projets durent rarement.

Voici l'un des endroits où le rôle des dirigeants dans le développement est essentiel. Cela prend un leadership visionnaire et efficace pour réorienter le discours sur le développement et changer le processus de développement de manière à ce que la communauté adopte les six étapes de l'approche *nation-building*. Les dirigeants peuvent aider à canaliser les énergies de la nation vers la reconstruction de la société, afin qu'elle fonctionne sur les plans économique, social, culturel et politique. Souvent, le changement essentiel dans la perception du développement consiste à ne plus utiliser le

<sup>10</sup> Voir par exemple les dossiers du Flandreau Police Department, du Yukon River Inter-Tribal Watershed Council, de la Columbia River Inter-Tribal Fish Commission, du Idaho Gray Wolf Recovery Program of the Nez Perce Tribe et du Swinomish Cooperative Land Use Plan (Harvard Project on American Indian Economic Development, 1999, 2000, 2002, 2005).

blâme (les citoyens rejettent la faute sur les autres ou sur eux-mêmes pour expliquer l'échec du développement, disant : « si nous pouvions redécouvrir nos véritables valeurs et patrimoines autochtones, nous pourrions nous développer ») et à ne plus attendre d'aide de l'extérieur (« si seulement les fédéraux respectaient leurs obligations fiduciaires et issues des traités, nous pourrions nous développer »). Bien que ce dernier point de vue en particulier reflète un but légitime (amener les gouvernements extérieurs à assumer leurs obligations), le problème avec ce type de raisonnement, c'est que le succès ne dépend pas d'une vision que partageraient tous les membres de la communauté ni du comportement correct d'autres gouvernements. Dans l'approche *nation-building*, on dira plutôt : « Peut-être que les raisons pour lesquelles les choses ne tournent pas rond ici, c'est que nous essayons de fonctionner avec des systèmes et des institutions qui ont été imposés par d'autres ou qui ne sont simplement pas adaptés à nous ou à nos problèmes. »

Les résultats de recherche indiquent que l'approche *nation-building* est beaucoup plus susceptible d'être productive que l'approche standard. Sur le plan économique, elle promet une utilisation plus efficace des ressources de la nation et une augmentation considérable des chances que la communauté réussisse son développement économique. Sur le plan culturel, elle s'appuie sur les idées qui émanent de la nation quant aux façons dont les choses doivent se faire et permet à la nation d'avoir davantage de contrôle sur les impacts communautaires des stratégies, entreprises et projets de développement. Elle peut également générer les ressources et les occasions nécessaires pour éloigner les effets destructeurs de la pauvreté du point de vue culturel. Sur le plan politique, elle reconnaît que la meilleure défense de la souveraineté est son exercice efficace. Les nations autochtones qui appliquent une bonne gouvernance sont beaucoup moins vulnérables aux attaques extérieures qui portent sur leur droit de gouverner. Les ennemis de l'autonomie autochtone peuvent tout de même trouver des cas de corruption ou d'incompétence dans les gouvernements autochtones, mais il leur est beaucoup plus difficile de se servir de ces preuves anecdotiques pour miner le droit de toutes les nations autochtones à se gouverner elles-mêmes. Au fur et à mesure que les nations autochtones deviennent des gouvernantes efficaces de leurs propres communautés, elles changent l'idée véhiculée à propos des peuples

autochtones et elles défendent efficacement les droits sur lesquels leur propre succès repose.

#### **ENCADRÉ 7 – Résultats de l'approche nation-building pour le développement**

- accès aux ressources et utilisation plus efficace de celles-ci
- augmentation des probabilités d'un développement économique durable et autodéterminé
- défense plus efficace de la souveraineté
- sociétés qui fonctionnent, sur les plans économique, social, culturel et politique

#### **Où se situe la nation?**

Les deux approches que nous avons décrites représentent les deux extrémités d'un continuum. Certaines nations sont plus proches d'une extrémité, coincées dans l'approche standard pour le développement. D'autres se situent à l'autre bout, engagées dans leur reconstruction. D'autres encore se situent quelque part au milieu, agissant dans certains cas selon l'approche standard, mais essayant de faire les choses différemment.

Une nation autochtone qui souhaite adopter l'approche *nation-building* gagne à se demander où elle se situe actuellement. Le tableau suivant présente une échelle pour l'autoévaluation, qui porte sur quatre dimensions de l'autonomie gouvernementale : institutions de gouvernance, développement commercial et économique, relations intergouvernementales et dirigeants. Nous pourrions en ajouter d'autres, mais celles-ci illustrent certaines différences importantes entre les deux approches. En ce qui concerne le bien-être social, politique, culturel et économique des communautés autochtones, les preuves démontrent que le défi consiste à toujours tendre vers le renforcement des nations.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Dans les autres chapitres du livre *Rebuilding Native Nations Strategies for Governance and Development* (Jorgensen 2007), les auteurs examinent les

choix et les approches qui s'offrent pour relever ce défi et qui sont de plus en plus utilisés par les nations autochtones.

**TABLEAU 1 – Où se situe la nation?**

Stratégie conventionnelle		Stratégie de renforcement des nations
Les institutions sont instables, considérées avec suspicion par les citoyens et sont incapables d'exercer une souveraineté concrète.	<b>Institutions de gouvernance</b> →	Les institutions sont stables, justes, légitimes aux yeux des citoyens et sont aptes à exercer une souveraineté concrète.
Le gouvernement autochtone empêche le développement en faisant de la microgestion et en se livrant à des manœuvres politiques et à un excès de réglementation.	<b>Développement commercial et économique</b> →	Le gouvernement autochtone facilite le développement par la mise en place de règles appropriées et une application impartiale de celles-ci.
Le gouvernement autochtone dépend des politiques de financement du fédéral et est assujéti aux décisions de celui-ci.	<b>Relations intergouvernementales</b> →	Le gouvernement autochtone dispose des ressources et des capacités qui lui permettent de prendre ses propres décisions et de financer ses propres programmes.
Les dirigeants élus concentrent leurs énergies sur les solutions à court terme, les crises, le favoritisme, la distribution des ressources et une politique de la division.	<b>Dirigeants</b> →	Les dirigeants élus se concentrent sur les décisions stratégiques, la vision à long terme et la mise en place de règles justes, et ils suscitent l'adhésion de la communauté.

## Remerciements<sup>12</sup>

Nous avons bénéficié de conversations avec de nombreux amis et collègues, ainsi que de leur collaboration. Nous souhaitons remercier en particulier Manley Begay, Kenneth Grant, Miriam Jorgensen, Andrew Lee, Gerald Sherman, Jonathan Taylor et Joan Timeche. Le présent chapitre est une version révisée de Cornell et Kalt (2005).

<sup>12</sup> Ces remerciements sont une traduction des remerciements originaux figurant dans le chapitre *Two Approaches to the Development of Native Nations, One Works, the Other Doesn't* écrit par Stephen Cornell et Joseph P. Kalt du livre

*Rebuilding Native Nations Strategies for Governance and Development* (Jorgensen 2007).





# Module 1

## Mise en contexte



# 1. Mise en contexte (canevas)

---

Afin de réaliser l'analyse de votre gouvernance territoriale de manière à ce que les conclusions que vous en tirez correspondent à la réalité et aux besoins de votre Première Nation, il est nécessaire d'inscrire cette analyse dans votre contexte global. En effet, l'analyse ne pourra être utile si les répondants ne connaissent pas, par exemple, la portée de vos droits en tant que Première Nation. Certains principes de base ou certains termes devront également être précisés ou adaptés à votre situation afin de faciliter la compréhension des participants. Ainsi, la mise en contexte permet de dresser le portrait le plus juste possible de la **situation actuelle** dans laquelle votre Première Nation se trouve. Il s'agit d'un préalable pour amorcer des échanges fructueux.

Si cela est requis, la mise en contexte d'une **situation future** peut être élaborée. Il peut s'agir d'opportunités de développement qui se présentent à la communauté ou de la mise en place d'une nouvelle approche de gouvernance souhaitée ou demandée par les autorités politiques ou par les membres de la communauté. Par exemple, un éventuel traité sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale constitue un événement assez complexe qui a avantage à être présenté. Dans ce cas, une comparaison de situations, par exemple avec ou sans traité, permettra d'identifier les écarts et les gestes à poser pour faire face aux opportunités ou aux défis qui se présentent à la communauté.

Toutes les informations que vous présenterez dans la mise en contexte doivent être concises, précises et justes. Il ne faut donner que l'information nécessaire pour répondre aux modules 2 et 3, et ce, afin de ne pas mêler les participants avec des informations superflues.

La mise en contexte qui vous est présentée dans les pages qui suivent consiste en un canevas que vous pouvez utiliser pour constituer la vôtre. Chaque sous-section suggère donc ce que devrait contenir votre mise en contexte. Certaines sous-sections présentent aussi des informations générales que vous pouvez utiliser.

## 1.1. Histoire, valeurs et développement de la Première Nation

---

### 1.1.1. Brève histoire de votre Première Nation

---

Dans cette section, vous pouvez présenter brièvement les principaux éléments de l'histoire de votre Première Nation. Par exemple :

- Le mode de vie précédant l'arrivée des Européens ;
- L'arrivée des Européens et la colonisation ;
- La création de la réserve ; et
- Le développement socio-économique dans les années qui s'en suivent.

### 1.1.2. Valeurs de votre Première Nation

---

Dans cette section, vous pouvez présenter les valeurs de votre Première Nation et comment celles-ci se reflètent dans la mission de la direction générale du centre administratif. Par exemple, la vision du conseil de bande et celle des entreprises, le cas échéant, pourraient aussi être présentées, tout comme le logo et la devise de la communauté.

### 1.1.3. Système de développement communautaire

---

Dans la continuité des sections précédentes, cette section pourrait présenter les particularités du système de développement de votre Première Nation. Il est nécessaire de bien maîtriser le fondement de ce système pour pouvoir comprendre les choix économiques et sociaux que votre conseil de bande a fait ou fera.

## 1.2. Cadre législatif

Ce sous-module contient des informations générales sur le cadre législatif s'appliquant aux Autochtones du Canada. Vous pouvez le bonifier en y ajoutant, par exemple, les processus de revendications dans lesquels votre Première Nation est engagée.

### Remerciement

Merci à Geneviève Motard, LL.B., LL.M., LL.D., de la Faculté de droit de l'Université Laval, pour sa participation à la rédaction et à la révision du Module 1.2 Cadre législatif.

### Avertissement

Ce module présente des informations générales sur le cadre législatif de l'analyse de gouvernance territoire par les Premières Nations. Les renseignements y figurant ne peuvent pas être considérés comme un avis juridique.

### 1.2.1. Les droits des peuples autochtones sur la scène internationale

- Le Canada a accepté, depuis 2010, la **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**.
  - La Déclaration est un instrument important puisqu'elle reconnaît l'engagement de la communauté internationale envers le respect des droits des peuples autochtones.
  - Le droit à l'autodétermination constitue le cœur de la Déclaration et l'ensemble des droits et des obligations étatiques qui y sont énoncés participent à la réalisation de ce droit (ex. : protection du patrimoine immatériel, droit à la terre, droit à la restitution, droit au consentement préalable, libre et éclairé, droit à l'autonomie).
  - Bien que ce document soit légalement non contraignant, les tribunaux canadiens peuvent s'en servir pour interpréter le droit canadien.
  - La mise en œuvre de la Déclaration constitue un enjeu de taille.

- Les peuples autochtones du Canada peuvent invoquer l'application de plusieurs **autres instruments régionaux ou internationaux pour faire valoir leurs droits**.
  - Sur la scène régionale, le Canada a accepté la juridiction de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, laquelle reconnaît par exemple la propriété ou possession collective et traditionnelle des terres ainsi que le droit au consentement préalable, libre et éclairé.
  - Sur la scène internationale, les peuples autochtones peuvent invoquer l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention des droits de l'enfant ou encore de la Convention sur la diversité biologique.
  - Le Canada a en effet ratifié plusieurs instruments contraignants qui contiennent des dispositions intéressantes pour la protection des droits culturels ou qui valorisent l'égalité de tous les individus.
  - En revanche, le Canada n'a pas ratifié les instruments contraignants qui adressent spécifiquement la question de la protection des droits des peuples autochtones, telle que la Convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail (OIT).



Retrouvez la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sur le Web :

[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_fr.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf)

### 1.2.2. Les droits des peuples autochtones au Canada

---

- Les Autochtones jouissent des **mêmes droits et avantages fondamentaux** que tous les citoyens canadiens. Ils sont, par exemple, protégés et visés par la Constitution du Canada, ce qui comprend la Charte canadienne des droits et libertés. Les droits protégés dans cette Charte sont des droits individuels. Ils se limitent à des droits civils et politiques – par exemple le droit à l'égalité, la liberté de parole et de religion, les droits judiciaires (droit à un procès juste et équitable dans un délai raisonnable). C'est, par ailleurs, la Constitution qui, depuis 1982, reconnaît les droits ancestraux et issus de traités à son article 35.
- En général, les **lois provinciales s'appliquent aux Autochtones**. Il en va par exemple ainsi du Code de sécurité routière et du Code civil du Québec. Il existe toutefois des exceptions, qui s'expliquent par la compétence fédérale sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Ainsi, les dispositions du Code civil du Québec en matière de propriété foncière ne s'appliqueront pas sur les terres de réserve. Il peut aussi arriver que des dispositions législatives provinciales soient inapplicables aux peuples autochtones en raison de leurs droits ancestraux (droit d'être consultés, droits de chasse, etc.)
- Les **lois fédérales s'appliquent aux Autochtones**. Par exemple, le Code criminel comme les mesures en matière de protection des habitats du poisson s'appliquent généralement aux peuples autochtones et à leurs membres. À l'instar des lois provinciales, il existe des exceptions : le Parlement et le gouvernement fédéral doivent aussi respecter les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones.

Les droits des peuples autochtones, des droits collectifs

- Devant la loi, les Autochtones ont les mêmes obligations et les mêmes droits que les autres Canadiens. Toutefois, en tant que peuples autochtones, ils peuvent exercer des droits collectifs qui ne sont pas reconnus aux autres Canadiens (Henderson 2014).

- Les peuples autochtones, en tant que collectivités, sont titulaires de droits constitutionnels. Ces droits **collectifs** bénéficient aux individus **en tant que** membres d'un groupe. Ils concernent **toutes les personnes** du groupe ou de la collectivité titulaire du droit. Les droits collectifs, ancestraux ou issus de traités, sont généralement d'ordre économique, social ou culturel (ex. : droits de chasse à des fins alimentaires ou rituelles).

Voici quelques exemples d'exercice de droits collectifs :

- Devant un tribunal, l'**obligation de consultation** qui incombe à la Couronne peut être invoquée par la Première Nation ou la communauté autochtone afin de déclarer, par exemple, qu'il y a eu un manquement dans un cas particulier (attribution de permis forestiers sans consultation préalable, etc.). Un individu, qui serait par exemple accusé au criminel ou au pénal, peut également invoquer un manquement à l'obligation de consultation pour démontrer que la loi sur la base de laquelle on l'accuse est inconstitutionnelle et se voir exempté de l'application de la loi. Toutefois, lorsqu'une communauté autochtone ne répond pas à l'invitation du gouvernement à participer à des consultations, les entreprises qui obtiennent par la suite des permis d'exploitation des ressources ont le droit de prélever les ressources (forestières ou autres). Un individu qui empêcherait une telle entreprise d'exploiter ces ressources s'expose à des poursuites judiciaires, par exemple en responsabilité civile. Dans ce cas, il ne peut pas invoquer le manquement de la Couronne à son obligation de consulter et pourrait même être tenu à indemniser l'entreprise<sup>13</sup>.
- Le **droit de pratiquer des activités culturelles** à des fins alimentaires (chasse, pêche, trappe) est détenu collectivement, mais il s'exerce par les membres de manière individuelle sur leurs territoires traditionnels. Ces droits de prélèvement ne sont pas des droits sur la ressource elle-même et ils n'attribuent donc pas un droit de propriété sur la ressource. Dans l'état actuel du droit canadien, ils ne confèrent pas non plus de droit de veto sur leur utilisation par l'État ou les entreprises qui ont obtenu des permis de l'État. Les droits de prélèvement comprennent toutefois tous les aspects accessoires raisonnablement nécessaires à

---

<sup>13</sup> Behn c. Moulton Contracting Ltd., 2013 CSC 26, [2013] 2 R.C.S. 227

l'exercice du droit : droit d'accéder au territoire, droit d'enseigner aux jeunes générations, droit de porter une arme à feu ou autre, droit d'établir des campements, etc. L'État peut régir les droits de prélèvement reconnus par le tribunal, mais en cas de contestation, il doit justifier toute intervention législative.

- Le **titre ancestral** est une autre catégorie de droit ancestral reconnu par les tribunaux. Il confère un droit foncier, c'est-à-dire un droit à la terre elle-même similaire à un droit de propriété<sup>14</sup>. Comme pour les autres droits ancestraux, le titre ancestral peut être régi par l'État, mais il doit aussi justifier toute atteinte à un droit reconnu.
- Enfin, pour les tribunaux canadiens, les **droits issus de traités** comprennent les droits établis dans une entente conclue entre une nation ou une collectivité autochtone et la Couronne britannique ou canadienne et qui porte sur des questions fondamentales pour les autochtones. La Convention de la Baie James et du Nord québécois de même que le traité Britannique-Huron de 1760 sont des exemples de traités.

#### La Loi sur les Indiens

- En dépit de la préexistence de la souveraineté autochtone en territoire canadien, le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 reconnaît au Parlement fédéral l'autorité exclusive de légiférer sur les « Indiens » et les « terres réservées aux Indiens ». L'expression « Indiens » vise tant les Premières nations, les Métis, les Indiens non-inscrits que les Inuit<sup>15</sup>. Les « terres réservées » comprennent les terres de réserve, mais excluraient les terres visées par un titre ancestral.
- L'exercice de ce pouvoir par le Parlement fédéral a donné lieu, en 1876, à une refonte de toutes les lois sur les « sauvages » et leurs terres qui existaient jusque-là au Canada. La première loi fédérale sur les Indiens s'intitulait l'« Acte des Sauvages » et avait trois principaux objectifs : l'assimilation, la civilisation et la protection des Indiens. Fortement paternaliste et coloniale, cette loi avait ultimement pour objectif de libérer le territoire des peuples nomades, semi-nomades ou semi-sédentaires qui y vivaient dans le but de l'occuper à son tour. C'est dans cet esprit que plusieurs mesures, dont la mise en place des pensionnats indiens ou les procédures d'émancipation, ont été adoptées.
- À la suite de décisions d'instances internationales ou de la Cour suprême du Canada, résultat de la lutte des femmes autochtones pour leurs droits, la Loi sur les Indiens a depuis subi certaines modifications pour en supprimer des aspects discriminatoires.
- Malgré ces modifications, l'esprit de la Loi sur les Indiens demeure le même. Elle constitue d'ailleurs toujours un cadre législatif spécialement destiné à l'intention des Premières nations, excluant les Métis, les Indiens non-inscrits et les Inuit de son champ d'application.
- Ainsi, l'arrêt Daniels, rendu par la Cour suprême du Canada en 2016<sup>16</sup>, reconnaît que les Métis et les Indiens non inscrits sont considérés comme des Indiens au sens de la compétence fédérale visée au paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Ils ont la possibilité de négocier avec le gouvernement fédéral les droits ou services dont ils pourront se prévaloir. Cette reconnaissance n'a, pour le moment, pas d'effet sur la portée du statut d'Indien au sens de la Loi sur les Indiens.
- Les principaux éléments qui font l'objet de la Loi sur les Indiens :
  - Statut et registre des Indiens;
  - Élection et pouvoirs du conseil de bande;
  - Procédure de cession et d'aliénation des terres de réserve ;
  - Possession des terres dans les réserves;
  - Administration des biens et de l'argent des indiens;
  - Taxation ;
  - Transmission des biens par succession et diverses incapacités.
- La Loi sur les Indiens définit un statut légalement construit. Il s'agit d'une identité légale qui n'est pas synonyme d'appartenance à une nation socio-politique autochtone. Une communauté, dans l'exercice de son droit inhérent à l'autonomie ou à l'autodétermination ou dans le cadre d'un accord sur la gouvernance conclu avec l'État, peut se donner un code d'appartenance qui s'écartera du statut d'Indien, tel qu'il est prévu par la Loi sur les Indiens. Cette loi

<sup>14</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 RCS 1010; Nation Tsilhqo'tin c. Colombie-Britannique, [2014] 2 RCS 256.

<sup>15</sup> Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien), 2016 CSC 12.

<sup>16</sup> Idem.

prévoit aussi un mécanisme permettant l'adoption d'un code d'appartenance propre à la communauté.



Retrouvez la **Loi sur les Indiens** sur le Web :

<http://laws-lois.justice.gc.ca/pdf/i-5.pdf>

#### Autres lois et programmes

- D'autres lois touchent les membres des Premières Nations. En voici quelques-unes :
  - **Loi sur la gestion financière des Premières Nations** (adhésion facultative) : cette loi permet, principalement, aux conseils de bande de percevoir des impôts, de mettre en place des normes de reddition de comptes, d'avoir accès aux marchés financiers auxquels ont accès d'autres administrations et d'emprunter des fonds pour la construction d'infrastructures dans les réserves.
  - **Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux** : cette loi fait en sorte que les personnes qui vivent dans une réserve bénéficient des mêmes protections et droits que les autres Canadiens quant au partage des biens matrimoniaux.
  - **Loi sur les élections au sein des Premières Nations** (adhésion facultative) : cette loi permet aux conseils de bande d'adopter des dispositions électorales différentes de celles prescrites dans la Loi sur les Indiens. Parmi ces dispositions, on trouve des mandats plus longs, des processus de mise en candidature plus rigoureux, des pénalités bien définies, etc.
- En plus de bénéficier des mêmes avantages fondamentaux que tous les citoyens canadiens (ex. : prestations fiscales pour enfants et assurance-emploi), les Autochtones ont accès à d'autres programmes lesquels leur sont offerts par le gouvernement fédéral (AANC 2010b). C'est le cas par exemple, du programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, du *Programme d'aide à la*

*remise en état des logements ainsi que du Programme des langues autochtones.*

#### La conception du titre ancestral dans la jurisprudence étatique

- Le **titre ancestral** est une catégorie de droit ancestral intimement liée à l'occupation exclusive et régulière d'un territoire. Il comprend le droit d'utiliser et d'occuper des terres de façon exclusive.
- Ainsi, le titre ancestral confère au groupe qui le détient le droit exclusif de déterminer l'utilisation qui est faite des terres et de bénéficier des avantages que procure cette utilisation, pourvu que les utilisations respectent la nature collective de ce droit et préservent la jouissance des terres pour les générations futures.

L'existence du titre ancestral doit être démontrée par la Première Nation qui le revendique laquelle, pour que son titre ancestral soit reconnu, doit prouver :

1. La **suffisance** de son occupation du territoire :
  - Des éléments de preuve indiquant que le territoire était régulièrement utilisé par la Première Nation permettant de démontrer la suffisance de l'occupation.
  - Ces éléments de preuve peuvent être des habitations érigées, des champs ayant été cultivés, des traces comme des sites archéologiques, des écrits, des cartes anciennes, etc., en plus des informations obtenues grâce aux traditions orales – par exemple les sites de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette. L'occupation doit, par exemple, tenir compte de la nature des lieux, de la nature du mode de vie historique et des particularités culturelles des peuples autochtones.
  - L'occupation suffisante pour fonder l'existence d'un titre ancestral ne se limite pas aux lieux spécifiques d'établissement, mais s'étend aux parcelles de terre régulièrement utilisées pour y pratiquer la chasse, la pêche ou d'autres types d'exploitation des ressources et sur lesquelles le groupe exerçait un contrôle effectif au moment de l'affirmation de la souveraineté européenne<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 256

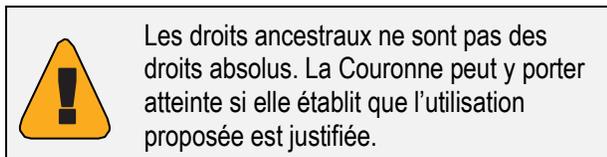
2. Si l'occupation actuelle du territoire est invoquée comme preuve de l'occupation antérieure, il doit y avoir eu **continuité** entre les deux :

- La Première Nation doit démontrer que son occupation actuelle tire son origine de l'époque antérieure à l'affirmation de la souveraineté européenne si l'occupation actuelle est invoquée comme preuve de l'occupation antérieure.
- Le concept de « continuité » n'exige pas une continuité parfaite entre les pratiques, coutumes et traditions actuelles et celles qui existaient avant le contact. Il en est de même pour le territoire. Il n'est pas nécessaire de démontrer une continuité parfaite avec celui-ci.
- Même si la nature de l'occupation a changé, la preuve du maintien d'un lien substantiel avec le territoire est importante.

3. L'**exclusivité** de son occupation

- Le groupe autochtone doit avoir eu l'intention et la capacité de garder le contrôle exclusif des terres.
- Il peut, par exemple, démontrer que d'autres groupes ont été repoussés du territoire ou qu'ils y avaient accès avec permission.

Est-ce que les droits ancestraux sont des droits absolus ?



- En droit canadien, la reconnaissance, par un tribunal, de droits ancestraux signifie que les gouvernements (fédéral et provinciaux) doivent justifier toute mesure qui leur porterait atteinte.
- Les tribunaux canadiens ne reconnaissent pas que les peuples autochtones ont un droit de veto. Toutefois, lorsqu'un titre ancestral est reconnu par le tribunal, le peuple titulaire a le droit de consentir aux activités qui ont cours sur le territoire. Le gouvernement peut passer outre à l'absence de consentement en justifiant son atteinte.

- Dans les cas où des droits sont invoqués, mais non encore reconnus par un tribunal ou par entente avec l'État, les peuples autochtones ont le droit d'être consultés, voire accommodés en cas de mesure pouvant porter atteinte à leurs droits.

Comment le gouvernement doit-il établir que l'action proposée justifie une atteinte aux droits ancestraux ?

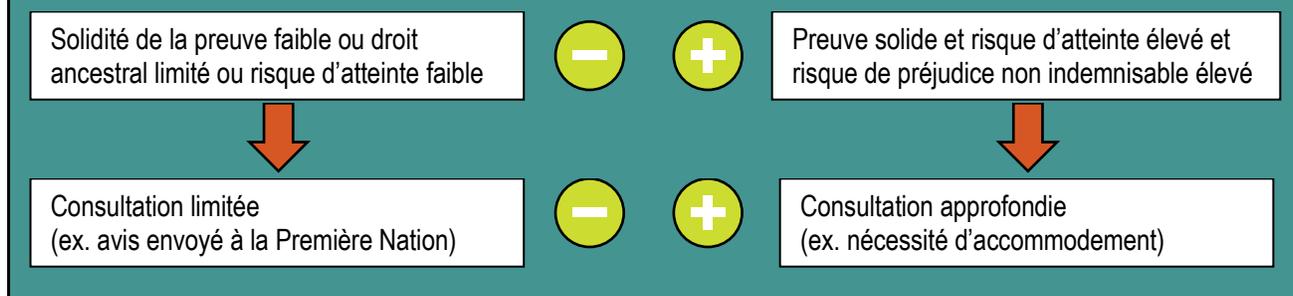
Il faut savoir que les critères varient en fonction de la catégorie de droits reconnus par le tribunal (ex. : droit de chasse à des fins alimentaires ou à des fins commerciales, titre ancestral). De manière générale, le gouvernement peut justifier une atteinte à un droit constitutionnel reconnu.

- S'il a démontré avoir poursuivi un objectif réel et impérieux. La nature de ces objectifs varie. Par exemple, la protection des ressources fauniques peut être un objectif valable dans le cas d'un droit ancestral de chasse à des fins commerciales tandis que le développement industriel du territoire (foresterie, agriculture, développement minier) peut être un objectif valable dans le cas d'un titre ancestral).
- Si les moyens retenus pour réaliser son objectif, il a respecté le principe de l'honneur de la Couronne ou les rapports fiduciaires qu'il doit entretenir avec les peuples autochtones (par exemple : s'est-il acquitté de son obligation procédurale de consultation et d'accommodement, a-t-il indemnisé les communautés affectées?)
- Enfin, le titre ancestral étant un droit collectif reconnu au bénéfice des générations actuelles et futures, les atteintes ne peuvent pas être justifiées si elles privent de façon substantielle les générations futures des avantages que procurent les terres.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Idem.

## Obligation de consultation et d'accommodement

- L'obligation de consultation et, le cas échéant, d'accommodement s'applique lorsque le gouvernement envisage une action pouvant mener à une décision susceptible d'avoir un effet préjudiciable à l'exercice des droits ancestraux des Premières Nations.
- Le principal objectif de l'accommodement est d'éviter, d'éliminer ou de minimiser les effets préjudiciables sur les droits ancestraux ou issus de traités et, lorsque ce n'est pas possible, d'indemniser la collectivité autochtone pour ces effets préjudiciables.
- L'étendue de cette obligation dépend de la solidité de la preuve appuyant le droit ou le titre revendiqué et la gravité des effets préjudiciables potentiels sur ce droit ou titre. Afin de définir le contenu de l'obligation de consulter, le gouvernement fait référence à la notion de continuum :



### Principales décisions judiciaires en matière de droits ancestraux

Le droit constitutionnel canadien étant un droit d'inspiration britannique, c'est le système de *common law* qui s'applique. La *common law* est un droit jurisprudentiel, c'est-à-dire qu'il appartient principalement aux tribunaux, par la voie de leurs décisions, de dire l'état du droit. Les décisions rendues, notamment par la Cour suprême, créent des précédents qui servent alors de référence pour interpréter les droits constitutionnels des peuples autochtones :

- **Calder (1973)** : confirme l'existence des droits des Autochtones sur un territoire. La première politique sur les revendications territoriales globales a été élaborée à la suite de ce jugement.
- **Sparrow (1990)** : les Autochtones ont priorité sur d'autres utilisateurs quant aux activités de chasse, pêche, trappe et cueillette à des fins alimentaires, sociales ou rituelles, mais le gouvernement peut réglementer ces activités pour des motifs de conservation. Dans cet arrêt, la Cour conclut également qu'un droit ancestral n'est pas un droit absolu et que la couronne peut y porter atteinte si elle justifie cette atteinte.
- **Van Der Peet (1996)** : Dans cette affaire, la Cour donne la définition d'un droit ancestral, c'est-à-dire une activité qui est un élément d'une coutume, d'une pratique ou d'une tradition et qui, avant le contact avec les Européens, faisait partie intégrante de la culture distinctive du peuple autochtone concerné. Cette définition sera modifiée dans la jurisprudence ultérieure pour laisser place à la reconnaissance du « mode de vie » traditionnel.
- **Delgamuukw (1997)** : La Cour confirme que les peuples autochtones peuvent détenir un titre aborigène (ou titre ancestral), ce qui est un droit foncier collectif qui confère un droit d'utilisation et d'occupation exclusif du territoire et qui peut servir à différentes activités, lesquelles ne se limitent pas à des activités traditionnelles comme la chasse, la pêche ou le piégeage. C'est aussi dans cette décision que la Cour reconnaît la recevabilité de la preuve des récits oraux et de la tradition orale.
- **Taku River, Haida, Mikisew (2004)** : Dans cette trilogie, la Cour a établi que les gouvernements doivent consulter, et s'il y a lieu accommoder, les Autochtones lorsqu'ils ont connaissance qu'une mesure gouvernementale (comme l'octroi d'un

permis pour la mise en place d'un projet d'exploitation des ressources naturelles) est **susceptible** de porter atteinte aux droits ancestraux revendiqués. Le degré ou la portée de l'obligation de consulter dépend de la nature de la mesure gouvernementale ainsi que de la force de la preuve du droit revendiqué et doit être établi au cas par cas.

- **Tsilhqot'in (2014)** : Pour la première fois, la Cour reconnaît concrètement à une Première Nation un titre ancestral sur son territoire non cédé. Le titre ancestral comprend le droit de jouir du territoire, de participation aux bénéfices et à la gestion du territoire. L'État doit obtenir le consentement de la communauté ou nation titulaire du droit avant d'y porter atteinte ; mais il peut toutefois passer outre au consentement si cela est justifié (ex. : il y a eu indemnisation).

### 1.2.3. Contexte général des revendications territoriales

---

- En général, il existe deux types de revendications territoriales par les Autochtones au Canada : les **revendications globales** qui portent sur la conclusion des traités qui n'est pas encore terminée ; et les **revendications particulières** qui portent sur des anciens griefs des Premières nations concernant les obligations du Canada. Les revendications globales concernent toujours des terres, mais les revendications particulières peuvent porter sur d'autres sujets (AANC 2010a).
- Le Canada établit pour la première fois des **politiques** sur les revendications autochtones en 1973, en même temps que les processus et le financement nécessaires aux négociations visant le règlement des revendications (AANC 2010a).
- Il s'agit de processus facultatifs permettant aux groupes autochtones d'éviter d'avoir recours aux tribunaux pour résoudre leurs revendications.
- En 1973, le Bureau des revendications autochtones est créé. Ce bureau gère les revendications et les négociations.
- La Convention de la Baie-James et du Nord québécois, signée en 1975, est le premier traité moderne à être réglé.

## 1.3. Cadre territorial

---

### 1.3.1. Pratiques traditionnelles

---

Les pratiques traditionnelles autochtones sont intimement reliées au territoire et elles constituent des droits autochtones fondamentaux. Vous pourriez donc, dans cette section décrire la relation entre les pratiques de votre Première Nation et son territoire ancestral de même que les codes, lois ou règlements s'y rattachant.

#### **Questions**

Dans un contexte – actuel ou à venir – où la reconnaissance des pratiques traditionnelles changerait et qu'un gouvernement autochtone pourrait adopter des lois pour l'encadrer, ces questions se posent :

- Comment encadrer les pratiques traditionnelles sur le territoire ancestral?  
*Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.1*
- Quel rôle veulent jouer les membres en ce qui a trait à la mise en place de l'encadrement des pratiques traditionnelles sur le territoire ancestral? *Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.3*

### 1.3.2. Catégories de territoire

---

Dans cette section, vous pouvez présenter les territoires pour lesquels votre Première Nation a des intérêts, des droits, reconnus ou non, ou des responsabilités. Les territoires appartenant à votre Première Nation ou contribuant à son développement socio-économique y sont aussi présentés. Il est nécessaire de décrire et de montrer, grâce à des cartes, ces différentes catégories de territoire.

Pour chaque catégorie de territoire, vous pourriez préciser, lorsque les informations sont disponibles, la tenure des terres, les vocations du territoire, comment les décisions sont prises sur ces territoires et la place de la Première Nation dans cette prise de décision et les obligations gouvernementales par rapport à la Première Nation pour ces territoires. Il est aussi important d'indiquer la superficie des territoires pour donner un ordre de grandeur.

## Particularités des réserves des Premières Nations

---

- Les réserves des Premières Nations sont des terres fédérales enclavées dans des territoires provinciaux. Elles n'appartiennent pas (légalement) aux communautés qui les habitent (McCue 2015).
- Les réserves sont régies par la Loi sur les Indiens, une loi fédérale. Cependant, les conseils de bande et le ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien ont le pouvoir d'accorder des droits de résidence sur les réserves (McCue 2015).
  - Ce sont les certificats de possession qui donnent accès à des terres de réserve, quoiqu'ils n'aient pas le statut juridique des actes de possession. Un certificat de possession ne peut pas être vendu, mais peut être transféré à un autre membre de la Première Nation (McCue 2015).

### Terres conventionnées et établissements

- Les établissements et les terres conventionnées de catégorie 1 sont des territoires où vivent des communautés autochtones, mais dans ces deux cas, il ne s'agit pas de territoires ayant le statut de réserve (SAA 2009).
- Au Québec, quand on parle de terres conventionnées, on réfère aux conventions du Nord qui accordent aux Cris, aux Inuit et aux Naskapis des droits particuliers sur de vastes territoires (SAA 2009).
- La structure de ces terres conventionnées a été obtenue suite à des ententes.

### Enjeux liés aux terres de réserve

- La situation d'un Autochtone habitant sur une réserve ne permet pas les mêmes droits qu'un citoyen qui habiterait une municipalité. Par exemple, les terres de réserves sont non saisissables, ce qui limite la capacité d'emprunt et l'accès à une hypothèque (Lepage 2009).
- L'interaction avec les deux paliers gouvernementaux complexifie la situation des Autochtones vivant sur réserve. Il arrive que les services fournis par les deux gouvernements manquent de cohérence, de cohésion ou soient tout simplement contradictoires. Par exemple, le Programme d'aide social du Québec

ne s'applique pas aux Autochtones vivant sur réserve. D'autres fois, c'est l'application des lois fédérales qui alourdit les procédures, comme dans le cas de l'exploitation d'une station-service.

### Questions

Dans un contexte – actuel ou à venir – où les catégories de territoire qui concernent votre Première Nation changeraient, par exemple suite à des revendications territoriales, ces questions se posent :

- Quelle est votre vision du développement territorial sur votre territoire de réserve (au sens de la Loi sur les Indiens) ou sur les territoires dont vous détenez la pleine propriété?  
*Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.1*
- Comment s'assurer que les décisions concernant ces territoires soient prises de manière à respecter les valeurs de votre Première Nation tout en contribuant à son développement? Comment s'assurer de l'équilibre entre les trois volets du développement durable que sont l'environnement, le social et l'économique sur ces territoires?  
*Pour approfondir la réflexion, voir les modules 2.1, 2.2, 2.3 et 3.5.*
- Quel rôle veut jouer votre Première Nation dans la mise en valeur et le développement territorial sur son territoire ancestral?  
*Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.1*
- Comment s'assurer que la relation entre votre Première Nation et les autres utilisateurs du territoire soit bénéfique pour tous?  
*Pour approfondir la réflexion, voir les modules 2.4 et 2.5*
- Comment identifier des opportunités permettant de mettre en oeuvre les multiples fonctions des territoires qui vous concernent?  
*Pour approfondir la réflexion, voir le module 3.5*

## 1.4. Gouvernance générale

---

Avant d'amorcer l'analyse de votre gouvernance, il est d'abord important de bien comprendre le sens de ce mot. La gouvernance est une « *manière d'orienter, de guider et de coordonner les activités d'une communauté* » (Grand dictionnaire terminologique 2012). Un système de gouvernance « *définit les règles, les institutions et les processus, formels ou non, par lesquels une société exerce ses droits et obligations, prend des décisions et exprime ses valeurs* » (Beaudoin 2014). La gouvernance implique donc un « *ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui sont issus, mais vont bien au-delà, du gouvernement* » (Stoker 1998). Ainsi, elle se traduit « *par une participation accrue de la société civile organisée à l'élaboration des décisions et à leur mise en œuvre* » (Grand dictionnaire terminologique 2012).

### 1.4.1. Gouvernement local

---

Plusieurs questions des modules de l'analyse de la gouvernance territoriale portent sur l'organisation gouvernementale de votre Première Nation. Il est donc pertinent de présenter un schéma de cette organisation gouvernementale et les principaux rôles et pouvoirs de chaque organe décisionnel dans votre mise en contexte.

En fait, cette section de la mise en contexte doit permettre aux participants de bien comprendre quels sont les pouvoirs de leur gouvernement, comment et où se prennent les décisions et comment et où ils peuvent agir en tant que membres pour influencer ces décisions. Ces informations sont pertinentes pour répondre aux questions des modules, mais aussi pour aider les participants à avoir une réflexion globale sur le rôle de leur gouvernement et sur leur place dans ce système gouvernemental.

De plus, il faut préciser quelle entité a une autorité décisionnelle sur les membres hors de la réserve. Cette entité peut être le conseil de bande, le gouvernement, les familles détenant les droits de piégeage, etc.

### Questions

Dans un contexte – actuel ou à venir – où votre structure gouvernementale serait modifiée et que votre Première Nation exercerait son droit à l'autonomie gouvernementale, ces questions se posent :

- Quel devrait être le rôle du peuple dans la prise de décision relativement au territoire? À quelles étapes devrait-il être impliqué?  
*Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.3*
- Comment développer une structure gouvernementale qui permette que les décisions concernant votre territoire de réserve (au sens de la Loi sur les Indiens) ou les territoires dont vous détenez la pleine propriété soient prises de manière collective?  
*Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.2*
- Comment les processus liés à la gouvernance territoriale devraient-ils être intégrés dans les différents organes gouvernementaux?  
*Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.2*

## 1.5. Gouvernance territoriale

---

Ce module devrait présenter votre définition de gouvernance territoriale et les processus de consultation auxquels votre communauté participe afin que vous puissiez bien comprendre comment la communauté exerce son autorité dans la gestion du territoire.

Il est important d'expliquer les obligations gouvernementales de consultation et, le cas échéant, d'accommodement des Premières Nations pour que les participants puissent bien comprendre la portée de leurs droits sur le territoire. De plus, si votre Première Nation participe à des processus de consultation distincte, de consultation publique ou s'il y a des processus de consultation internes qui ont été instaurés dans votre communauté, vous pourriez les présenter et en préciser les mandats et leur portée.

## 1.6. Situation socio-économique

---

### 1.6.1. Informations socio-démographiques

Cette section devrait présenter les informations démographiques de votre Première Nation. Par exemple, elle peut présenter le nombre de membres, leur lieu de résidence, la répartition des sexes et la répartition des âges pour les membres résidant sur réserve et hors réserve. Les profils de la main-d'œuvre de tous les membres et des membres ayant des formations ou des emplois en lien avec le territoire pourraient aussi être présentés.

### 1.6.2. Informations sur les entreprises

---

Cette section pourrait contenir des informations sur les entreprises détenues par le conseil de bande et celles détenues par des membres de la communauté. Les opportunités économiques actuelles et celles qui seront offertes à votre Première Nation peuvent aussi y être présentées.

#### Questions

Dans un contexte – actuel ou à venir – présentant des opportunités de développement économique, ces questions se posent :

- Que voulez-vous faire avec les opportunités économiques qui se présentent à vous? Quels sont les projets que vous aimeriez développer à court, moyen et long terme? *Pour approfondir la réflexion, voir le module 2.1*
- Avez-vous établi un processus pour identifier, de manière collective, de nouvelles opportunités liées à la mise en valeur et à la gestion du territoire? *Pour approfondir la réflexion, voir les modules 3.4 et 3.5.*
- Quel rôle désirez-vous que votre gouvernement local joue dans la mise en valeur des ressources forestières, fauniques et hydriques? Quel rôle devraient jouer les membres dans la mise en valeur de ces ressources? Qu'est-ce qui doit être développé pour que les entreprises de la communauté ou de membres puissent exploiter ces ressources? *Pour approfondir la réflexion, voir les modules 3.2 et 3.3*
- Que pouvez-vous faire pour profiter de ces opportunités de développement économique? Que pouvez-vous faire pour former davantage de membres dans ce secteur d'activités et assurer un développement des capacités permettant la prise en charge des nouvelles responsabilités de votre gouvernement? *Pour approfondir la réflexion, voir les modules 2.3.1 et 3.3*

## 1.7. Bottin d'organismes autochtones

Certains voudront développer ce module plus largement pour qu'il porte sur les relations avec le milieu environnant (gouvernements, municipalités, Premières Nations, organismes, etc.). Pour l'instant, il contient une liste sommaire d'organismes autochtones dont les missions sont reliées à la gouvernance territoriale ou au développement économique.



### Assemblée des Premières Nations (APN)

Représente les membres des Premières Nations au Canada et fait valoir leurs opinions sur différents sujets dont les droits ancestraux ou issus de traité, le développement économique et les revendications territoriales.

[www.afn.ca](http://www.afn.ca)



### Investissement Premières Nations du Québec (IPNQ)

Met à la disposition des entrepreneurs, membres des Premières Nations au Québec, des fonds pour le développement dans un esprit autonome. Offre du soutien financier, professionnel et un réseau de contacts.

[www.ipnq.ca](http://www.ipnq.ca)



### Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL)

Rattachée à l'APN, elle représente les membres des Premières Nations au niveau provincial.

[www.apnql-afnql.com](http://www.apnql-afnql.com)



### Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL)

Offre des services en soutien aux démarches des Premières Nations pour la santé du territoire et de ses ressources, pour le développement de communautés durables et pour la reconnaissance des droits des Premières Nations.

[www.iddpnql.ca](http://www.iddpnql.ca)



### Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador (CDEPNQL)

Organisme de services fondé sur la concertation pour les agents et les représentants des organismes du développement économique communautaire autochtones.

[www.cdepnql.org](http://www.cdepnql.org)



### Tourisme autochtone Québec (TAQ)

Association touristique sectorielle, reconnue par le ministère du tourisme, qui offre aux entrepreneurs autochtones du Québec, impliqués dans l'industrie touristique, un organisme de représentation.

[www.tourismeautochtone.com](http://www.tourismeautochtone.com)



### Société de crédit commercial autochtone (SOCCA)

Offre des produits et services de financement pour le démarrage et l'acquisition ou l'expansion des entreprises autochtones.

[www.socca-qc.ca](http://www.socca-qc.ca)





## **Module 2**

# **Approche de gouvernance territoriale**



## 2. Approche de gouvernance territoriale

---

L'approche utilisée par votre Première Nation pour définir son système de gouvernance territoriale est un élément central à prendre en considération pour que le territoire et les projets qui y sont réalisés permettent de soutenir et d'améliorer le bien-être et la qualité de vie de vos membres. Compte tenu du contexte historique de dépossession territoriale au Canada, pour une Première Nation c'est déjà tout un défi que de reprendre en charge la gestion et le développement de son territoire et de ses ressources. C'est aussi un défi énorme que d'être en mesure d'exercer efficacement ces responsabilités dans la gestion et le développement du territoire. Des études réalisées par les chercheurs du NNI et du Projet Harvard depuis le milieu des années 1980 ont porté sur le développement socio-économique des nations autochtones des États-Unis. Elles visaient à expliquer pourquoi certaines communautés autochtones réussissaient à atteindre les objectifs économiques, politiques, sociaux et culturels qu'elles s'étaient fixés tandis que d'autres communautés n'y arrivaient pas, et ce, alors que toutes ces communautés avaient subi les mêmes contrecoups de la colonisation et avaient donc été maintenues dans une situation de pauvreté et d'impuissance pendant des décennies (Jorgensen 2007). Ces études ont permis de conclure que plus une communauté autochtone contrôle sa destinée, plus elle a de chances d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Ainsi, selon les chercheurs du NNI et du Projet Harvard, les communautés sont plus susceptibles de réussir leurs projets de développement et d'ainsi lutter contre la pauvreté si elles peuvent prendre leurs propres décisions, si cette autonomie gouvernementale peut être soutenue par des institutions efficaces et qui reflètent la culture locale et si la communauté a des leaders qui peuvent motiver la population à entreprendre les actions nécessaires au changement. Selon les chercheurs, cette approche, qu'ils ont appelée l'approche nation-building, se distingue de l'approche standard<sup>19</sup>.

L'**approche standard** est celle qui a été régulièrement utilisée par le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux, depuis le milieu des années 1930, pour lutter contre les mauvaises situations socio-économiques des communautés. Elle est caractérisée par :

1. Une prise de décision qui se prend à court terme et qui n'est pas stratégique;
2. Un cadre de développement qui est décidé par des gens externes à la communauté;
3. Un développement qui est avant tout traité comme étant un problème économique;
4. Une culture autochtone qui est vue comme un obstacle au développement;
5. Des dirigeants qui servent surtout à distribuer des ressources

En somme, nous pouvons résumer l'approche standard par les termes « résolution de crises » et « ponctualité ». Bien que les communautés utilisant cette approche soient bien intentionnées puisqu'elles désirent avant tout améliorer la situation socio-économique de leurs membres, cette approche a souvent pour résultats des entreprises qui ferment, une économie très dépendante du financement fédéral, un exode des cerveaux, une impression d'incompétence et de chaos au sein de la population et une pauvreté persistante. En somme, « *le problème n'est pas lié aux personnes; [il est lié à] l'approche elle-même et au système au sein duquel les élus, les planificateurs et les gestionnaires doivent travailler* » (Cornell et Kalt 2007).

---

<sup>19</sup> Pour en savoir plus à ce sujet, consulter le texte **Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non**, disponible au début de cette édition.

Durant les dernières décennies du 20<sup>e</sup> siècle, des communautés autochtones ont développé une nouvelle approche qui leur a permis d'affirmer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et de développer leur capacité institutionnelle à exercer ce droit de manière efficace. Cette nouvelle approche est celle **nation-building**. Les caractéristiques de cette approche sont :

1. L'affirmation, par les nations autochtones, de leur pouvoir décisionnel;
2. L'appui de ce pouvoir décisionnel par des institutions gouvernementales efficaces;
3. Des institutions gouvernementales qui correspondent à la culture politique autochtone;
4. Une prise de décision stratégique;
5. Des dirigeants qui désirent bâtir la nation et qui sont des mobilisateurs.

En somme, nous pouvons résumer l'approche *nation-building* par les termes « planification » et « permanence ». L'approche *nation-building* a eu comme résultats un meilleur accès et une meilleure utilisation des ressources par ces Premières Nations, une meilleure chance d'avoir un développement économique durable et, en somme, une société qui fonctionne bien aux plans économique, social, culturel et politique. Cette expérience des peuples autochtones des États-Unis a permis d'identifier certains aspects à considérer pour établir un système de gouvernance autochtone efficace :

- une vision stratégique;
- des règles claires et prévisibles qui réduisent les incertitudes et les conflits;
- des mécanismes de suivi qui permettent l'évaluation de la performance;
- la répartition dans le temps des débuts des mandats des élus pour assurer une continuité;
- la participation de la population dans la prise de décision;
- des mécanismes indépendants de résolution de conflits;
- des dirigeants compétents;
- des ressources financières suffisantes pour assurer que le système de gouvernance fonctionne (Cornell et Kalt 2007).

À ces aspects, on peut aussi ajouter le fait d'avoir de bonnes relations avec les gouvernements et les industries, et ce, afin d'assurer une meilleure prise en compte des préoccupations et des intérêts de la Première Nation et lui permettre d'exercer plus facilement son autorité sur le territoire. En outre, il est nécessaire de s'assurer que votre système de gouvernance territoriale soit adapté à votre culture, c'est-à-dire qu'il correspond à votre idée, en tant que communauté, de la manière dont devrait être organisée et exercée l'autorité sur le territoire. En effet, un système de gouvernance qui ne serait pas adapté à votre culture perdrait de la légitimité auprès de vos membres. Ces aspects d'un système de gouvernance autochtone efficace mentionnés précédemment seront abordés dans les modules qui suivent.

Pour débiter l'analyse, il est pertinent de comparer votre système de gouvernance territoriale actuel à celui proposé par l'approche *nation-building*. Pour ce faire, répondez aux questions suivantes :

1. Le système de gouvernance territorial de votre Première Nation tend-il vers l'approche *nation-building* ?

- **Si non**, expliquez pourquoi.
  - a. Quels exemples pouvez-vous donner ?
  - b. Pensez-vous que votre Première Nation a besoin de changer d'approche quant à sa gouvernance territoriale ?

- **Si oui**, expliquez pourquoi.
  - a. Quels exemples pouvez-vous donner ?
  - b. Pensez-vous qu'il serait bénéfique pour votre Première Nation de renforcer son engagement vers une approche *nation-building* ?
  - c. Pourquoi ou pourquoi pas ?

Afin de préciser vos réponses aux questions précédentes, veuillez positionner le système de gouvernance territorial de votre communauté par rapport à l'approche *nation-building*, et ce, pour les six domaines énoncés.

### Comparaisons entre l'approche standard et l'approche *nation-building*

Approche standard	Domaines	Approche <i>nation-building</i>
Les institutions sont instables, vues avec méfiance par le peuple et incapables d'exercer la souveraineté efficacement.	<b>Institutions de gouvernance</b> ←→	Les institutions sont stables, équitables, légitimes aux yeux du peuple et capables d'exercer la souveraineté efficacement.
Les dirigeants élus se concentrent sur les décisions à court terme, la résolution des crises, la distribution des ressources et élaborent des politiques partisanes.	<b>Dirigeants élus</b> ←→	Les dirigeants élus se concentrent sur les décisions stratégiques, une vision à long terme et la mise en place de bonnes règles, et ils mobilisent la population vers l'atteinte d'objectifs communs.
Les administrateurs et les employés déjouent le système pour protéger leurs acquis et évitent de faire plus que ce qui leur est demandé.	<b>Administrateurs et employés</b> ←→	Les administrateurs et les employés ont à cœur leurs responsabilités au travail et la mission des programmes, augmentant ainsi le pouvoir de la Première Nation.
Les membres participent peu à la gouvernance de la Première Nation et, lorsqu'ils le font, c'est seulement pour se plaindre ou pour critiquer.	<b>Membres</b> ←→	Les membres participent activement à la gouvernance de la Première Nation et apportent des idées pour résoudre les problèmes qu'ils voient dans la communauté.
Le conseil de bande est dépendant des politiques de financement du gouvernement et otage des décisions gouvernementales.	<b>Relations avec les autres gouvernements</b> ←→	Le conseil de bande a les ressources et les capacités pour prendre ses propres décisions et financer ses propres programmes ou projets.
Le conseil de bande nuit au développement par la microgestion, la politique et la surréglementation.	<b>Affaires et développement économique</b> ←→	Le conseil de bande ouvre la voie au développement par des règles appropriées et appliquées de manière impartiale.

## Quelques définitions

---

Voici quelques définitions pouvant éclaircir la compréhension des modules regroupés sous le thème Approche de gouvernance territoriale. Certains de ces concepts ont déjà été abordés au module 1 et sont vus dans le contexte de l'AGTPN. Vous pourriez vous approprier les définitions proposées et les modifier au besoin pour les adapter à votre situation.

### Constitution

Une Constitution est la loi fondamentale d'un État, par exemple du Canada. C'est un ensemble de règles juridiques qui définit les droits et les libertés des citoyens (ou membres). C'est aussi la Constitution qui définit l'organisation et la répartition des pouvoirs entre les différentes institutions qui composent l'État (Vie publique 2014a).

### Développement territorial

Le développement territorial peut être défini comme un « processus durable de construction et de gestion d'un territoire, à travers lequel la population de celui-ci définit [...] son rapport à la nature et son mode de vie, consolide les liens sociaux, améliore son bien-être et construit une identité culturelle [...] » (Peeman 2008 : 31). La définition de ces éléments par la population notamment par la mise en place d'un cadre institutionnel approprié au contexte (idem.).

### Efficace

La notion d'efficacité réfère à quelque chose (un moyen, une action, un procédé) qui produit l'effet souhaité ou le résultat attendu. (Office québécois de la langue française 2011). Dans les modules qui suivent, nous référons souvent à l'idée d'institutions de gouvernance efficaces où nous entendons des institutions qui permettent d'atteindre les objectifs souhaités.

### Gestion du territoire

La gestion du territoire comprend des stratégies d'occupation et d'utilisation du territoire, les processus entourant les plans d'affectation, les aires protégées, les projets de développement, etc. C'est une notion qui implique aussi la gestion des ressources naturelles que contient le territoire soit les ressources minières, forestières, fauniques, hydriques, etc.

### Gouvernance

La gouvernance est une « manière d'orienter, de guider et de coordonner les activités d'une communauté » (Grand dictionnaire terminologique 2012). Un système de gouvernance « définit les règles, les institutions et les processus, formels ou non, par lesquels une société exerce ses droits et obligations, prend des décisions et exprime ses valeurs » (Beaudoin 2014). La gouvernance implique donc un « ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui sont issus, mais vont bien au-delà, du gouvernement » (Stoker 1998). Ainsi, elle se traduit « par une participation accrue de la société civile organisée à l'élaboration des décisions et à leur mise en œuvre » (Grand dictionnaire terminologique 2012).

### Gouvernance territoriale

Il s'agit de la même notion de gouvernance, mais appliquée à la gestion de votre territoire ancestral ou à la gestion des territoires, dont votre Première Nation est propriétaire. La gouvernance territoriale est donc l'ensemble des façons de procéder par lequel votre gouvernement et ses institutions formelles ou non, acquièrent et exercent leur autorité sur la gestion territoriale pour soutenir et améliorer le bien-être et la qualité de vie de ses membres. Par conséquent, même si le territoire ancestral de votre Première Nation est essentiellement public, différents processus de consultation peuvent vous permettre d'exprimer vos idées, vos valeurs et de prendre des décisions par rapport à ce territoire.

## **Territoire ancestral**

Le territoire ancestral peut être appelé territoire traditionnel voire territoire autochtone. Il s'agit d'une zone géographique avec laquelle un groupe autochtone entretient des liens ancestraux. Ces liens peuvent être définis de différentes façons, par exemple selon des liens de parentés, d'occupation ou encore de gestion des ressources (Malone et Chisholm 2016).

## **Territoires dont votre communauté est propriétaire**

Dans le contexte de l'AGTPN, nous utilisons l'expression « territoire dont votre communauté est propriétaire » pour désigner des territoires, tels que des pourvoies, que votre communauté aurait achetés. Ces territoires sont différents des réserves autochtones. Notez que l'expression « propriétaire » est simplement utilisée pour référer à ce concept et distinguer le statut de ces territoires de celui de votre territoire ancestral.

## 2.1. Orientations stratégiques

Il est difficile de savoir si votre Première Nation dispose d'un système de gouvernance territoriale adéquat tant que vous n'avez pas identifié ce qui vous distingue comme communauté et ce que vous tentez d'accomplir. Vous pouvez vous poser plusieurs questions comme : quel genre de développement du territoire et de ses ressources voulons-nous pour nos enfants et leurs enfants d'ici dix, cinquante ou cent ans? Tant que vous ne savez pas où vous voulez aller, il est difficile d'identifier les moyens d'y parvenir. Vous devez donc débiter votre démarche par une réflexion stratégique qui vous permettra d'identifier vos valeurs fondamentales, vos grandes orientations et votre vision quant à la gestion et la mise en valeur du territoire, en tant que communauté.

Afin d'assurer une gouvernance territoriale efficace, votre réflexion stratégique doit être réalisée selon certains grands principes. D'abord, vous devez établir vos orientations pour avoir une vision à long terme. Vous devez aussi vous assurer qu'elles ont comme but de mieux contrôler votre futur plutôt que de seulement répondre aux crises qui frappent votre communauté. Vous devez garder en tête vos besoins sociétaux plus larges et l'intérêt général de votre communauté, qui incluent la santé culturelle, sociale, politique et économique de votre communauté. De plus, vous ne devez pas prendre des décisions quant à votre développement selon l'unique possibilité d'être financé pour un projet, mais plutôt vous assurer que les décisions que vous prenez correspondent à la société que vous êtes en train de bâtir. En somme, vous devez cibler des orientations vous permettant de construire un projet de gouvernance territoriale sociétal, qui pourra être poursuivi par les générations futures (Cornell et Kalt 2007).

La définition de vos orientations stratégiques et de votre vision par rapport à la gestion et au développement du territoire va permettre aux structures décisionnelles de prendre en considération, dans leur prise de décision, les priorités et les préoccupations de la communauté. D'ailleurs, il est plus facile pour les décideurs d'agir pour le bien public lorsque les orientations stratégiques de la communauté sont claires. En effet, ils peuvent prendre des décisions qui contribuent à l'atteinte des objectifs de la collectivité et, ainsi, la rapprocher de son idéal. Sans ces orientations, les décisions risquent davantage d'être incompatibles avec les priorités de la communauté et de

ne répondre qu'aux préoccupations du moment (Begay *et al.* 2007).

### Ce qu'on en dit

Lors de l'Atelier connexion (février 2017), la thématique des orientations stratégiques a été abordée avec plusieurs intervenants du milieu forestier autochtone. Voici un résumé des principaux points ayant été soulevés. Pour en savoir plus, consultez le compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion, disponible dans cette édition de l'AGTPN.

### Facteurs de succès, bons coups

- Rendre moins complexe et moins abstraite la vision stratégique en la faisant émerger de discussions entre élus, employés territoriaux et directeurs de services.
- Voir une planification collective comme un outil capable d'élargir, à l'échelle de la communauté, la vision stratégique conçue au sein des institutions communautaires.
- Être capable de se définir par rapport aux autres pour éviter de « se faire définir ».
- Établir des critères qui définissent les éléments qui nous « tirent vers le haut » afin d'établir une priorité dans les actions et de mettre l'énergie dans les dossiers qui font avancer la communauté selon sa vision.
- Créer un secteur territoire et ressources (pour les orientations territoriales) pour institutionnaliser l'élaboration, la mise en œuvre et l'adaptation de la vision stratégique.

### Défis, obstacles, problématiques

- Difficultés de mise en œuvre dues à un manque de ressources financières ou humaines.
- Capacité d'analyse parfois manquante pour traiter les informations pertinentes et les préoccupations

exprimées dans le processus de réflexion stratégique.

- Processus n'incluant pas toujours les membres de la communauté.
- Des processus spécifiques sont nécessaires pour forger des liens avec les nouveaux membres (conséquemment aux modifications législatives sur le statut autochtone) et les membres non résidents.
- Il manque souvent de canaux de communication directe entre les individus et les institutions politiques internes.
- Le développement des compétences et la qualification de la main-d'œuvre représentent des enjeux importants de mise en œuvre d'une vision stratégique.
- Les multiples enjeux sur lesquels se construit une vision stratégique peuvent induire des attentes contradictoires
- Les institutions doivent être imputables pour ne pas que les orientations tombent à l'eau avec le roulement du personnel, des élus.
- Les représentants industriels et gouvernementaux manifestent une compréhension et des sensibilités variables du mode de vie autochtone.



Pour aller plus loin

Pour approfondir le sujet de cette section, nous vous suggérons le service-conseil en planification stratégique qu'offre l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL). Ce service vise à accompagner les Premières Nations dans l'élaboration d'une stratégie de développement solide et adaptée à leurs réalités. Vous trouverez plus de détails sur ce service suivant ce lien Web :

<http://iddpnql.ca/planification-communautaire-et-territoriale/>

## Description du questionnaire

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur les deux sujets suivants :

- votre sentiment d'appartenance à votre communauté et vos valeurs;
- votre vision d'avenir quant au développement de votre territoire et de ses ressources et quant à la direction dans laquelle vous voulez aller.

**Durée** : 1h15

**Matériel** : Photos

**Préparation** : Regroupez des images (issues de magazines, photographies, etc.) représentant différentes choses (éléments de la nature, êtres humains, objets, œuvres d'art, etc.). Affichez celles-ci dans le lieu où vous organisez l'activité de manière à ce que les participants puissent facilement les consulter. Ces images seront utilisées à la section II pour supporter le développement de la vision d'avenir des participants

## Section I : Sentiment d'appartenance et valeurs

---

1. La notion de collectivité étant souvent importante au sein des communautés des Premières Nation, il faut définir qui vous désignez par « nous » lorsque vous dites « nous voulons gérer notre territoire. » Qu'est-ce que les membres de votre communauté ont en commun ?

Ne donnez pas de choix de réponse aux participants, mais vous pouvez les orienter s'ils n'ont pas d'idée ou ont besoin d'aide pour pousser la réflexion. Voici les thèmes qui peuvent être abordés :

- Nous avons les mêmes pratiques;
- Nous parlons le même langage;
- Nous appartenons à la même nation;
- Nous appartenons au même clan;
- Nous partageons la même culture;
- Nous vivons sur le même territoire;
- Nous partageons la même histoire;
- Nous vivons sur la même réserve ou dans la même région.

2. Comment déterminez-vous si une personne appartient à votre communauté?
3. Est-ce qu'il y a d'autres nations, communautés ou groupes d'individus avec lesquels vos membres ressentent des affinités culturelles, familiales ou historiques et qui devraient être inclus ou pris en considération dans vos efforts pour bâtir un système de gouvernance territoriale plus efficace?
  - a. Si oui, quels sont ces nations, communautés ou groupes d'individus?
4. Les employés du conseil de bande et de ses entreprises, le cas échéant, ont-ils un sentiment d'appartenance vis-à-vis leur employeur ?
  - a. Que représente votre Première Nation pour ces travailleurs ?

5. Que représente le territoire à vos yeux ?
  - a. Qu'est-ce qu'il vous apporte ?
  - b. Quelles sont les valeurs communes au sein de votre Première Nation par rapport au territoire et à sa gestion ?

## Section II : Vision

---

Faites choisir aux participants trois images parmi celles que vous présenterez. Ces images doivent correspondre à leur vision du territoire ancestral. Vous devez vous assurer que tous les participants répondent aux questions suivantes et présentent leurs réponses au reste du groupe.

6. Imaginez votre **territoire ancestral** dans 25 ans. En vous rappelant que votre communauté cohabite avec d'autres acteurs sur votre territoire ancestral, comment y imaginez-vous votre avenir et l'avenir de vos enfants?
  - a. Quelle est votre vision du développement territorial sur celui-ci?
    - i. Qu'est-ce que vous souhaiteriez à vos enfants pour le futur sur ce territoire ancestral? Pensez aux projets que vous aimeriez qu'il y ait sur celui-ci, à son environnement, à ce qu'il vous apporterait, etc.
    - ii. Expliquez-nous pourquoi vous avez choisi ces trois images?
  - b. Compléter la phrase: « Je veux que mes enfants vivent dans une communauté où le territoire ancestral est... ».
  - c. Quels aspects actuels de votre développement territorial devraient y subsister?
  - d. Quels aspects actuels de votre développement territorial devraient y changer?

Faites choisir aux participants trois images parmi celles que vous présenterez. Ces images doivent correspondre à leur vision du ou des territoires dont votre Première Nation est propriétaire. Vous devez vous assurer que tous les participants répondent aux questions suivantes et présentent leurs réponses au reste du groupe.

7. Imaginez **le ou les territoires dont vous êtes propriétaires** dans 25 ans. En vous rappelant qu'il s'agit de propriétés privées de votre Première Nation, comment y imaginez-vous votre avenir et celui de vos enfants?
  - a. Quelle est votre vision de votre développement territorial sur ceux-ci?
    - i. Qu'est-ce que vous souhaiteriez à vos enfants pour le futur sur vos territoires? Pensez aux projets que vous aimeriez qu'il y ait sur ceux-ci, à leur environnement, à ce qu'il vous apporterait, etc.
    - ii. Expliquez-nous pourquoi vous avez choisi ces trois images?
  - b. En quoi ces territoires seront-ils différents du reste de votre territoire ancestral?
  - c. Compléter la phrase: « Je veux que mes enfants vivent dans une communauté où les territoires dont nous sommes propriétaires sont...»
  - d. Quels aspects actuels de votre développement territorial devraient y subsister?
  - e. Quels aspects actuels de votre développement territorial devraient y changer?
8. Sur votre **territoire ancestral**, trouvez-vous qu'il y a suffisamment d'espace pour répondre aux besoins des membres de votre communauté en ce qui a trait :
  - a. à la pratique d'activités culturelles (communautaires et individuelles)?
  - b. à la conservation des ressources?
  - c. au développement socio-économique de votre Première Nation?
9. Sur votre territoire ancestral, quant à ces mêmes aspects (pratiques d'activités culturelles, etc.) trouvez-vous que la qualité du territoire est suffisante pour répondre aux besoins des membres de votre communauté? Détaillez en quoi elle est suffisante ou en quoi elle ne l'est pas.
10. Sur le ou **les territoires dont votre Première Nation est actuellement propriétaire**, trouvez-vous qu'il y a suffisamment d'espace pour répondre aux besoins des membres de votre communauté en ce qui a trait :
  - a. à la pratique d'activités culturelles (communautaires et individuelles)?
  - b. à la conservation des ressources?
  - c. au développement socio-économique de votre Première Nation?
11. Sur le ou les territoires actuellement détenus par votre Première Nation, quant à ces mêmes aspects (pratiques d'activités culturelles, etc.) trouvez-vous que la qualité du territoire est suffisante pour répondre aux besoins des membres de votre communauté? Détaillez en quoi elle est suffisante ou en quoi elle ne l'est pas.
12. Depuis les 10 dernières années, diriez-vous que votre Première Nation a avancé dans la direction que vous souhaitiez ou qu'elle a reculé? Pourquoi?
13. Est-ce que votre Première Nation a déjà réalisé un processus formel, par exemple un vote lors de l'Assemblée générale ou une consultation populaire, pour décider de ses orientations stratégiques?

## Si oui

---

- a. Quand et pour quelle(s) orientation(s)?
- b. Qu'est-ce qui s'est passé?
  - Nous avons utilisé les décisions ou les recommandations dans notre planification
  - Nous avons mis en œuvre les recommandations en totalité ou en partie
  - Rien n'est arrivé
  - Je ne sais pas
  - Autre, précisez.
- c. Si cela a fonctionné et qu'un changement réel et positif s'est produit, qu'est-ce qui a contribué à ce succès?
- d. Si aucun changement ne s'est opéré suite au processus, indiquez pourquoi :
  - Manque d'engagement de la part des leaders
  - Changement de leadership et les nouveaux leaders l'ont abandonné
  - Manque de ressources pour la mise en œuvre
  - Manque d'engagement et d'intérêt des membres
  - Pas de pression sur les dirigeants ou les décideurs pour qu'ils agissent selon le plan
  - Autre, précisez.

## Si non

---

- a. Est-ce qu'il serait bénéfique d'instaurer un tel processus?
  - i. Si oui, dans quel contexte et de quelle manière?
  - ii. Si non, pourquoi?
- 14. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur les orientations stratégiques de votre Première Nation?

## 2.2. Institutions de gouvernance efficaces

---

Bien que la gouvernance d'une communauté aille au-delà du gouvernement (autochtone), cet organe décisionnel est l'élément central autour duquel est bâti le système de gouvernance. Le fonctionnement du gouvernement et les règles qui le régissent sont donc des éléments essentiels à analyser. En effet, l'instauration ou le maintien d'institutions gouvernementales efficaces pourra permettre à une Première Nation de passer de l'administration de programmes fédéraux à l'autonomie gouvernementale et d'instaurer des bases solides pour que cette autonomie soit bénéfique pour sa population. Pour ce faire, les institutions gouvernementales doivent être obtenues des résultats tout en correspondant à la culture locale.

Vos institutions gouvernementales ont tout à gagner à établir des règles permettant l'atteinte des objectifs que vous vous êtes fixés, en tant que communauté, quant au développement et à la gestion de votre territoire. En effet, des règles claires peuvent permettre d'éviter des situations de corruption, d'abus de pouvoir ou d'ingérence dans les activités courantes de la communauté et, de ce fait, contribuer à ce que vos projets de développement fonctionnent et durent. Les principaux éléments permettant d'avoir des institutions gouvernementales efficaces sont les suivants :

- Les institutions de gouvernance doivent être stables, c'est-à-dire que les règles ne doivent pas pouvoir être changées facilement et continuellement.
- Les institutions de gouvernance doivent empêcher qu'il y ait de l'ingérence, politique ou autre, dans la gestion quotidienne des programmes et des activités régulières des entreprises.
- Les institutions de gouvernance doivent assurer que le politique ne puisse influencer, pour ses propres fins, les actions ou les décisions du système judiciaire (ex. police, tribunal).
- Les institutions de gouvernance doivent assurer que ceux qui travaillent dans l'administration sont capables d'effectuer leurs tâches de manière fiable et efficace.

Ainsi, quand les communautés autochtones ont des institutions de gouvernance stables, équitables, efficaces et dignes de confiance, elles créent un environnement qui est favorable au développement socio-économique et, par le fait même, augmentent leurs chances d'améliorer le bien-être et la qualité de vie de leurs membres (Cornell et Kalt 2007).

### Ce qu'on en dit

---

Lors de l'Atelier connexion (février 2017), la thématique des institutions de gouvernance efficaces a été abordée avec plusieurs intervenants du milieu forestier autochtone. Voici un résumé des principaux points ayant été soulevés. Pour en savoir plus, consultez le compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion, disponible dans cette édition de l'AGTPN.

### Facteurs de succès, bons coups

- Prise de décision par consensus.
- Adoption d'une constitution écrite (le besoin n'est pas perçu également par tous, mais la constitution représente une protection utile en cas de conflit ou de litige).
- Main-d'oeuvre qualifiée.
- Séparation des pouvoirs et clarification des rôles et des responsabilités des acteurs : les élus définissent la vision et les objectifs à long terme en adéquation avec les membres alors que l'administration publique met en place les différents programmes et prend les décisions opérationnelles.
- Administration publique stable.
- Mécanismes de résolution de conflits : registre pour insatisfaction quant au travail des élus; système de dépôt de plaintes envers l'administration publique; résolution de conflits en assemblée générale; recours à des facilitateurs.
- Outils en adéquation avec les membres.
- Vocabulaire et institutions culturellement appropriées, par exemple usage d'une langue appropriée.

- Code électoral et processus d'embauche clairs notamment pour diminuer les risques de patronage et de conflits d'intérêts
- Mécanismes pour assurer l'imputabilité des élus.
- Mécanismes permettant de favoriser la transparence financière (rapports annuels).
- Adoption d'un processus électoral, par exemple l'élection des membres du conseil peut se faire en alternance pour favoriser le transfert de connaissance aux nouveaux élus.
- Structures de gouvernance alternatives : conseils consultatifs de jeunes, femmes ou aînés.
- La séparation des pouvoirs est complexe :
  - Les membres jouent plusieurs rôles à la fois
  - Il n'y a pas toujours de distinction claire entre le domaine politique et celui du développement économique
  - La bonne foi et les valeurs des individus en poste sont des gages importants d'une saine gouvernance
- L'adoption d'une constitution écrite représente des défis :
  - Communautés en situation de traité : les négociations du traité prennent beaucoup de temps et la constitution sera à refaire en cas de signature
  - Processus de gouvernance parfois peu documenté (au profit d'une transmission informelle ou orale)

### **Défis, obstacles, problématiques**

- En foresterie, un des principaux défis consiste à respecter le régime forestier établi par le gouvernement et à éviter les conflits ayant trait à l'utilisation du territoire.
- Assurer la continuité et la stabilité de l'administration publique (avec des contraintes, par exemple les mandats de deux ans imposés par la Loi sur les Indiens).
- Maintenir la confiance envers l'administration publique, rendre les gens imputables.
- Rejoindre la population, être en adéquation avec les besoins et aspirations des membres (complexifié avec la loi C-3).
- Faire preuve de transparence dans les délibérations politiques entre les communautés. Le niveau de transparence est variable et le pouvoir décisionnel de la population est parfois limité.

### 2.2.1. Des structures pour bien gouverner

Pour évaluer l'efficacité de votre gouvernement, le premier enjeu à considérer est la structure de gouvernance : comment votre gouvernement est organisé? Comment sont prises les décisions? Comment sont réglés les conflits au sein du gouvernement? Entre le gouvernement et les membres? Entre le gouvernement et les autorités non-autochtones? Cette évaluation est nécessaire afin d'assurer que le système en place ait une base solide pour développer et gérer le territoire. En effet, des structures déficientes limiteront la capacité de votre gouvernement à obtenir de nouvelles responsabilités et à les exercer (Cornell et Kalt 2007).

#### Description du questionnaire

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur les sujets suivants :

- la structure gouvernementale de votre communauté;
- les processus de règlement des différends existant dans votre communauté;
- votre structure de gouvernance territoriale.

**Durée** : 45 minutes

**Matériel** : Deux crayons rouges, deux crayons bleus et deux crayons verts; quatre grandes feuilles de papier.

#### Section I : Structure gouvernementale

Poser la première question dans tous les groupes de discussion que vous tiendrez, même si vous avez déjà obtenu les informations demandées. Cette question permettra d'évaluer le niveau de connaissance des membres de votre Première Nation quant à la structure de votre gouvernement.

1. Faisons un examen rapide de la structure gouvernementale de votre Première Nation :
  - a. Avez-vous une constitution (écrite ou non écrite) qui spécifie comment le conseil de bande est organisé et fonctionne? Si vous avez une constitution écrite :
    - i. Quelle est son origine?
    - ii. Quand a-t-elle été adoptée?
    - iii. À quand remonte la mise à jour la plus récente?
  - b. Quelle est la durée du mandat de votre chef?
  - c. Combien de membres compte votre conseil de bande?
  - d. Quelle est la durée du mandat des membres du conseil de bande?
  - e. Avez-vous décalé les mandats des membres du conseil de bande?
    - i. Si oui, comment le décalage fonctionne-t-il?
  - f. Actuellement, comment sont attribués les postes de gestionnaires au sein du conseil de bande?
  - g. Qui prend la décision finale pour l'attribution de ces postes?

2. Plusieurs communautés ont conservé des modes de gouvernance traditionnels, c'est-à-dire des structures qui ont été transmises par les générations précédentes.
  - a. Est-ce que des modes de gouvernance traditionnels ont déjà existé dans votre communauté?
    - i. Existent-ils encore dans votre communauté? Pourquoi?
    - ii. Pensez-vous que ces modes de gouvernance traditionnels sont toujours utiles pour gouverner aujourd'hui? Pourquoi? Donnez un exemple.
    - iii. Est-ce que la plupart des membres de votre communauté connaissent et comprennent ces façons de gouverner? Pourquoi?
  - b. Est-ce que les membres de votre communauté considèrent l'assemblée générale comme une institution découlant des traditions de votre communauté ou comme une institution imposée par la Loi sur les Indiens? Pourquoi?

Pour les prochaines questions, divisez le groupe en deux et donnez un crayon de chaque couleur et deux grandes feuilles à chaque sous-groupe.

3. Sur une première feuille, dessinez la structure de votre gouvernement que vous avez en tête lorsque vous pensez au système de gouvernance de votre Première Nation. Utilisez les différentes couleurs pour représenter les différents pouvoirs.
4. Diverses personnes, divers groupes, diverses organisations ou diverses entités gouvernementales prennent des décisions vis-à-vis votre gouvernance. Quand ils sont combinés, ces éléments forment votre système de gouvernance. N'oubliez pas que les gouvernements sont des outils utilisés par les communautés pour réaliser des choses que les individus ne pourraient faire seuls et, qu'en plus de s'occuper du système de gouvernance, ils peuvent avoir des rôles spirituels ou culturels. En pensant à ces personnes, groupes, organisations et entités, dessinez, sur une deuxième feuille, une nouvelle image du gouvernement de votre Première Nation.

Comparez les dessins des deux groupes et discutez-en tous ensemble, au besoin. Conservez les dessins pour les utiliser à la section suivante de ce questionnaire.

5. Est-ce que les rôles et les responsabilités du personnel au sein de l'administration du conseil de bande sont bien compris?
6. Quelles sont les forces et faiblesses du fonctionnement de votre conseil de bande?
7. Sur une échelle de 1 à 10 (10 étant une note élevée/excellente), comment évalueriez-vous la stabilité de l'administration de votre conseil? Les questions suivantes peuvent aider à établir votre note :
  - Est-ce qu'il y a beaucoup de roulement de personnel?
  - Est-ce qu'il y a de la continuité dans les opérations, les programmes et les services du conseil?
  - Est-ce que les membres du personnel sont généralement qualifiés pour occuper leurs postes?

Note : \_\_\_\_\_

## Section II : Processus de règlement des différends

8. Est-ce qu'il y a des organisations ou des mécanismes dans votre communauté qui règlent les différends ou agissent comme tribunal ?
  - a. Si oui, est-ce que leurs décisions sont prises indépendamment de l'influence des élus du conseil?
9. Est-ce que votre gouvernement possède un code d'éthique?
10. Y a-t-il une entité au sein de la communauté qui peut se pencher sur les fautes éthiques commises par les représentants du conseil de bande?
  - a. Si oui, quelle est-elle?

11. Avez-vous confiance que les différends entre vous et les élus ou le conseil de bande seront traités de façon équitable? Expliquez.
12. Est-ce qu'il existe, dans votre Première Nation, des mécanismes alternatifs en termes de règlement des différends?
- a. Si oui, quels sont-ils?
13. Au-delà du système judiciaire québécois, y a-t-il un système alternatif pouvant régler les litiges concernant la gestion, l'utilisation et l'exploitation des ressources et du territoire, qui est utilisé dans votre communauté? Vous pouvez penser à des systèmes de rédemption et de pardon, à des cercles de guérison et de sentences, etc.
- a. Si oui, quel est-il?
- b. Si non, serait-il pertinent d'en instaurer un, par exemple pour juger quelqu'un qui n'aurait pas respecté un code de pratique établi par votre Première Nation?
- i. Quelle forme devrait prendre ce système alternatif de règlement des litiges?
14. Est-ce que votre Première Nation a une procédure de règlement des différends qui traite les plaintes des employés ?

**Si oui**, est-ce que la procédure est :

- Respectée et appliquée de manière cohérente.
- Parfois appliquée.
- Rarement appliquée
- a. Pourquoi ?

**Si non**, où les employés portent-ils plainte?

### Section III : Structure de gouvernance territoriale

---

15. Dans votre communauté, comment les décisions de gouvernance sont-elles actuellement prises vis-à-vis de la mise en valeur du territoire et de ses ressources?
- a. Quelles sont les structures par lesquelles les élus et les gestionnaires du conseil de bande prennent des décisions?
- b. Pensez-vous que ces structures de prise de décision, mises en place par votre conseil de bande, correspondent à la vision des membres de votre communauté? Pourquoi?
- c. Est-ce que ce système respecte et intègre la culture de votre Première Nation? Pourquoi?
- d. Est-ce qu'il existe des mécanismes de participation du public?
- i. Si oui, est-ce que la plupart des membres de la communauté connaissent et comprennent ces mécanismes? Dans quelle mesure y participent-ils?
- ii. Ces mécanismes sont-ils clairs et appliqués de manière cohérente?
- e. Même s'il y a des problèmes ou des enjeux avec ce système, y a-t-il des éléments qui sont utiles? Autrement dit, est-ce qu'il y a des éléments qui devraient demeurer suite à une réforme?
16. Pour la gestion des territoires dont vous êtes les propriétaires, le cas échéant, avez-vous un cadre qui spécifie comment l'aménagement du territoire doit être organisé et comment il doit fonctionner? Est-ce que votre cadre, le cas échéant, précise :
- a. Les responsabilités des différents intervenants impliqués dans la mise en œuvre de ce cadre (ex. : réglementation, planification, exploitation, suivi, etc.)?
- b. Une stratégie ou d'autres outils d'aménagement durable du territoire?
- c. Un mécanisme de règlement des différends qui surviennent au sein de la Première Nation ou avec les autres acteurs du territoire?

Pour la prochaine question, reprenez les dessins réalisés aux questions 3 et 4 de la section II.

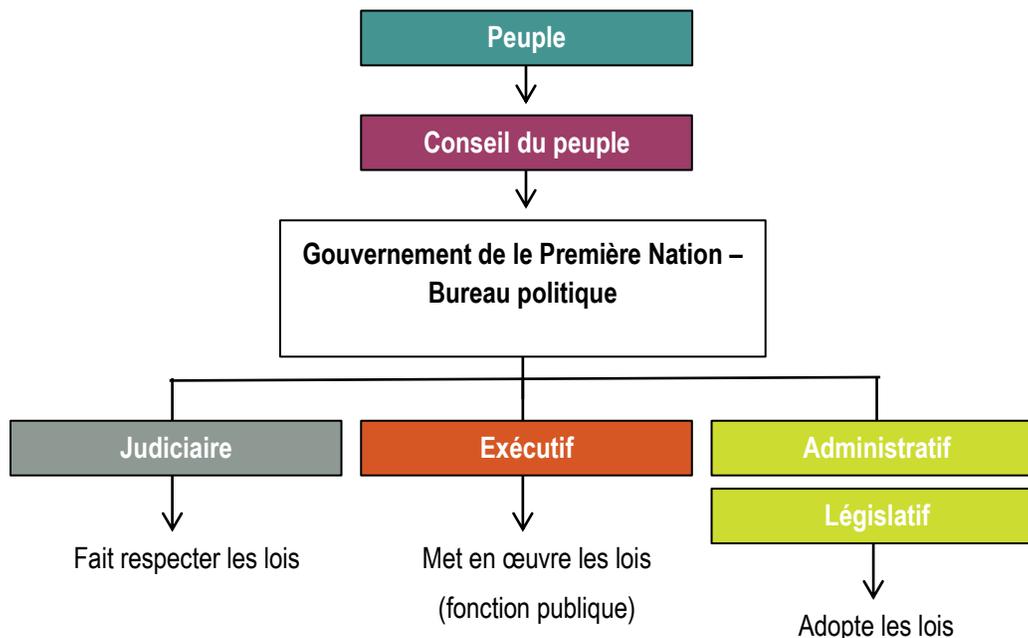
17. Sur les structures que vous avez dessinées, identifiez les structures de votre gouvernement qui concernent la gouvernance territoriale de votre Première Nation. Soulignez aussi, ou ajoutez, les diverses personnes, groupes, organisations ou entités gouvernementales qui prennent des décisions vis-à-vis de la mise en valeur du territoire et de ses ressources. Quand ils sont combinés, ces éléments forment votre système de gouvernance territoriale.
18. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur les structures de gouvernance de votre Première Nation?

## 2.2.2. Séparation des pouvoirs

La « séparation des pouvoirs » renvoie à l'idée que différentes entités du gouvernement détiennent une autorité distincte. Une fois mise en œuvre, ce principe aide à prévenir l'abus de pouvoir par les acteurs du gouvernement. L'idée est de créer un gouvernement qui travaille pour le bien de la communauté et pas simplement au nom de quelques personnes ou familles. Cet aspect est primordial pour atteindre l'objectif de la gouvernance territoriale, qui est de soutenir et d'améliorer le bien-être et la qualité de vie de vos membres. Bien que ce soit le gouvernement de votre Première Nation qui sera abordé dans ce module, gardez en tête que ces éléments plus généraux sont déterminants pour assurer le succès de votre gouvernance territoriale. En effet, si votre gouvernement n'est pas efficace et s'il ne travaille pas pour le bien commun, les projets de gouvernance territoriale qui seront entrepris ne pourront pas avoir un effet bénéfique pour l'ensemble de votre communauté (Kalt 2007).

### Séparation des pouvoirs

- La « séparation des pouvoirs » est un principe qui émane de la démocratie (Vie publique 2014b)
- Il s'agit de séparer l'exercice des pouvoirs :
  - **législatif**, soit l'adoption des lois et règlements;
  - **exécutif**, soit l'application des lois et règlements; et
  - **judiciaire**, qui interprètent et assurent le respect des lois et règlements.
- Lorsqu'il est question de la théorie classique de séparation des pouvoirs, l'exécution de chacun d'entre eux doit se faire par des **organes distincts**. La séparation n'empêche pas que les différents pouvoirs puissent disposer de moyens d'action les uns contre les autres.
- La figure suivante illustre une structure possible pour un gouvernement d'une Première Nation. Cette structure inclut une séparation des pouvoirs.



- Les gouvernements des Premières Nations peuvent aussi avoir un organe de pouvoir, appelé, par exemple, le **conseil du peuple**, qui est responsable de la promotion et de la protection de la culture, des valeurs et des traditions de leur communauté.
- La séparation des pouvoirs permet de protéger la démocratie en aidant notamment à prévenir l'abus de pouvoir par les acteurs du gouvernement.
- La structure de ces pouvoirs (de leurs autorités locales, conseils, etc.) est établie dans une constitution.
- On peut parler de séparation stricte des pouvoirs lorsque les différents organes ne disposent pas de moyens de pression pour influencer les autres pouvoirs. Si de tels mécanismes sont mis en place, on parle de séparation souple.
- Au principe de séparation des pouvoirs est directement relié celui **des poids et contrepoids** (*check and balance*) lequel balise les actions des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le principe de poids et contrepoids permet aux organes de pouvoirs de se faire mutuellement contrepoids de façon à prévenir qu'un organe abuse de son pouvoir (Vie publique 2014b). C'est le principe en place dans le gouvernement étasunien. Par exemple, si l'organe législatif vote une loi, avant que cette loi soit en vigueur, elle doit être acceptée par l'organe exécutif, lequel peut exercer un droit de veto pour refuser la loi. Si l'exécutif use de son veto, le législatif peut toutefois renverser le veto, mais il doit pour cela obtenir suffisamment de votes.

### Particularités du système politique canadien

- Le Canada est une fédération. Par conséquent, l'autorité d'adopter des lois et règlements est divisée entre les organes législatifs fédéral (c.-à-d. Parlement du Canada) et provinciaux (c.-à-d. les assemblées législatives provinciales) (Gouvernement du Québec 2016).
- Essentiellement, le gouvernement fédéral est responsable des dossiers qui concernent les sujets généraux ou d'intérêt national (ex. : droit pénal, politique monétaire) alors que les gouvernements provinciaux ont la responsabilité des dossiers d'intérêt provincial ou local (ex. : enseignement primaire et secondaire, santé, ressources naturelles) (Gouvernement du Québec 2016).

## Description du questionnaire

---

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur les deux sujets suivants :

- la séparation des pouvoirs/partage des responsabilités au sein de votre gouvernement actuel;
- la clarté des processus administratifs.

**Durée** : 30 minutes

**Matériel** : -

## Section I : Séparation des pouvoirs

---

1. Est-ce que le système de gouvernance de votre Première Nation maintient une séparation des pouvoirs? Pour répondre à cette question, il est important de réfléchir aux pratiques non écrites ainsi qu'aux pratiques formelles prévues dans la constitution ou dans les règlements écrits de votre Première Nation, le cas échéant. En effet, certaines règles traditionnelles et non écrites de votre Première Nation fournissent des limites importantes à l'autorité des entités en place et préconisent un comportement approprié.
2. Est-ce qu'il y a une distinction claire entre les rôles de votre exécutif (direction générale, gestionnaires), votre législatif (conseil de bande, élus) et le tribunal?  
 Oui, la séparation des pouvoirs est claire.  
 Non, la structure du gouvernement est source de confusion; il est difficile de comprendre qui est responsable de quoi. Donnez un exemple.
3. Est-ce que votre Première Nation a un tribunal ou autre entité de règlement des différends (*si non, passez à la question 6*)?
  - a. Est-ce que les élus respectent les décisions de cette entité?
  - b. Est-ce que les leaders élus peuvent facilement retirer ou outrepasser les juges? Autrement dit, est-ce que les élus contrôlent votre tribunal ou autre entité de règlement des différends?

- c. Y a-t-il des compétences minimales requises pour exercer le rôle de juge?
    - i. Si oui, quelles sont-elles?
  - d. Les débuts des mandats des juges coïncident-ils avec les débuts des mandats des leaders élus?
4. Le cas échéant, est-ce que votre conseil de bande joue également le rôle de tribunal?
    - a. Est-ce que les décisions judiciaires peuvent faire l'objet d'appel au conseil?
    - b. Est-ce qu'il y a confusion des rôles entre les leaders élus et les juges? Si oui, comment est-il possible de réduire cette confusion?
  5. Y a-t-il des compétences minimales requises pour exercer le rôle d'un leader élu?
    - a. Si oui, quelles sont-elles?
  6. Est-ce que les gestionnaires au sein de l'administration du conseil peuvent faire la plupart des embauches, licenciements, paies, achats et autres décisions de gestion quotidienne sans se valider auprès du conseil de bande ou du directeur général?

## Section II : Clarté des processus administratifs

---

7. Est-ce que les processus électoraux du conseil de bande sont :
  - a. Clairs?
  - b. Justes?
8. Est-ce que les processus pour destituer un leader élu (membre du conseil de bande) sont :
  - a. Clairs?
  - b. Justes?
9. Est-ce que les membres comprennent le rôle de l'administration du conseil de bande?
  - a. Est-ce que les procédures et les processus administratifs (par exemple, les procédures de demande d'emploi, de griefs personnels et de prise de décision) sont clairs?
  - b. Est-ce que les procédures et les processus administratifs sont appliqués de manière cohérente?

- c. Est-ce que les opérations et les procédures gouvernementales sont transparentes à la communauté?
  - d. Est-ce que les employés comprennent comment l'administration du conseil est organisée?
  - e. Est-ce que les employés comprennent la chaîne de commandement au sein de l'administration du conseil de bande?
10. Pensez au système de gouvernance et de séparation des pouvoirs de votre Première Nation. Sur une échelle de 1 à 10 (10 étant une note élevée/excellente), évaluez la séparation des pouvoirs.
11. Est-ce que la séparation des pouvoirs/partage des responsabilités est :
- a. **Adéquate?** (Est-ce que la séparation des pouvoirs et des responsabilités permet au gouvernement de bien fonctionner?)  
Note : \_\_\_\_\_
  - b. **Appropriée?** (Est-ce que la séparation des pouvoirs et des responsabilités est conforme à l'idée que se fait votre Première Nation de la façon dont l'autorité devrait être distribuée?)  
Note : \_\_\_\_\_
  - c. **Respectée?** (Est-ce que les représentants élus et nommés respectent la séparation des pouvoirs et des responsabilités? Autrement dit, est-ce qu'ils s'en tiennent à leurs rôles?)  
Note : \_\_\_\_\_
12. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur la séparation des pouvoirs au sein du gouvernement local votre Première Nation?

## 2.3. Participation communautaire

---

Une Première Nation peut avoir une démarche stratégique. Elle peut aussi avoir un gouvernement efficace et légitime. Malgré tout, elle peut encore connaître des difficultés quand il s'agit de renforcer sa gouvernance territoriale, notamment pour la rendre plus inclusive. En effet, la participation communautaire, soit lorsque les membres ont une bonne connaissance des enjeux du gouvernement local ou participent aux activités de ce gouvernement, est un défi majeur au renforcement de cette gouvernance.

Les bénéfices liés à la participation communautaire sont nombreux. Par exemple, en matière de gestion du territoire, la population générale doit avoir l'opportunité de contribuer à la gestion et la planification, mais aussi de présenter ses intérêts et ses préoccupations vis-à-vis le territoire. La participation communautaire permet donc aux gestionnaires de sonder la population et d'accroître la légitimité de leurs décisions. La population peut aussi avoir une plus grande confiance envers les institutions puisqu'elle peut sentir que ses opinions sont prises en considération. De plus, des études ont montré que la participation communautaire est un élément clé pour la gestion durable des ressources. En effet, plusieurs travaux sur la participation communautaire, notamment en milieu urbain, insistent sur le fait qu'elle est une façon de reconnaître et de valoriser les diverses expertises des usagers du territoire. Ces expertises viennent s'ajouter à celles des professionnels et des décideurs, ce qui permet d'enrichir les discussions et d'assurer une meilleure prise de décision. Enfin, les processus et les discussions qu'entraîne la participation du public sont des occasions, pour les gestionnaires, d'éduquer la population par rapport aux enjeux liés à la mise en valeur du territoire (Beckley *et al.* 2006).

**Participation citoyenne ou participation communautaire ?** À l'origine, cette section portait sur la participation citoyenne. Or, plusieurs intervenants du milieu autochtone ont critiqué le terme suggérant plutôt d'utiliser communautaire. Cette expression permettrait de refléter davantage l'idée que l'on est membre d'une communauté autochtone ce qui se distingue d'être citoyen d'une province ou d'un pays.

Des membres qui sont bien renseignés sur la gouvernance et qui y participent jouent un rôle important pour tout processus décisionnel qui les concerne. Toutefois, il peut arriver que les membres de la communauté aient besoin d'accompagnement et d'encouragement pour mettre à profit leurs compétences et leurs connaissances. C'est pourquoi votre Première Nation doit s'assurer de la participation de ses membres en créant un environnement propice aux discussions. La forme que prendra cette participation doit aussi être adaptée aux besoins des membres quant à leur implication à la prise de décision.

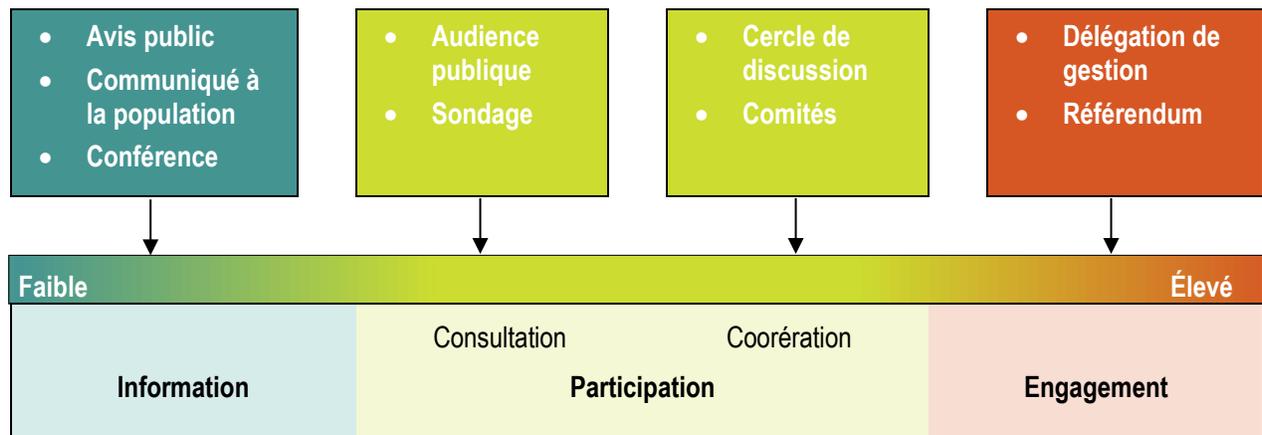
Les mécanismes de participation communautaire sont les moyens par lesquels les membres peuvent contribuer à la politique, s'exprimer en cas de litige ou de décision à prendre. Certains de ces mécanismes sont dotés d'éléments déclencheurs. Par exemple, pour qu'une consultation soit tenue, on pourrait exiger une pétition représentant une proportion de la population prédéfinie (seuil).

Différentes formes de participation communautaire existent, notamment :

- **Information** : permet à tous les membres d'être informés sur un projet de développement ou une décision gouvernementale. Cette information peut être transmise par un communiqué à la population, dans le journal local ou lors d'une conférence ouverte à tous. Les membres ne peuvent pas y transmettre leurs préoccupations ou leurs enjeux.
- **Consultation** : permet à tous les membres d'obtenir de l'information sur un projet de développement ou une décision gouvernementale et de transmettre leurs préoccupations ou leurs questions aux structures décisionnelles. Ces dernières, suite à la séance de consultation, peuvent prendre en compte ou non les préoccupations et enjeux qui leur ont été présentés. Ils donnent ensuite une rétroaction aux membres par rapport aux décisions qu'ils ont prises. La consultation se fait normalement à un moment désigné et d'une manière précise, par exemple lors d'une audience publique ou d'une journée porte ouverte.

- **Coopération** : permet à certains membres, qui ont un intérêt ou une formation en lien avec le sujet, de siéger à des comités. Ces membres peuvent avoir été élus ou encore être volontaires. L'objectif de ces comités est d'atteindre un consensus entre tous ceux qui y siègent. Les comités ont un pouvoir de recommandation aux instances politiques, mais ces dernières ont le dernier mot.
- **Délégation de gestion** : consiste en la création d'une entité ou d'une entreprise indépendante qui a les pleins pouvoirs décisionnels. Cette entité ou entreprise peut être gérée par des membres.
- **Référendum** : est un vote direct de l'ensemble des électeurs. Les choix possibles sont oui ou non. Il permet d'obtenir l'aval du peuple sur les grandes questions de société, ou encore de dire si un projet est accepté ou refusé.

Ces formes de participation n'impliquent pas le même niveau d'engagement ni le même niveau de rétroaction. Par conséquent, chaque mécanisme joue un rôle particulier et a des pouvoirs définis. Au moment de les mettre en place, il est important de se questionner sur la portée de leurs pouvoirs, de même que sur les seuils à définir pour les déclencher, si nécessaire.



## Ce qu'on en dit

---

Lors de l'Atelier connexion (février 2017), la thématique de la participation citoyenne (ou communautaire, selon la définition que l'on préfère) a été abordée avec plusieurs intervenants du milieu forestier autochtone. Voici un résumé des principaux points ayant été soulevés. Pour en savoir plus, consultez le compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion, disponible dans cette édition de l'AGTPN.

### Facteurs de succès, bons coups

- Participation à distance pour les membres hors-réserve.
- Établir des programmes qui balisent les processus de consultation interne.
- Établir les règles qui régiront le pouvoir des comités (décisionnel vs recommandation).
- Faire de la consultation par groupe cible afin d'inclure ceux qui ne participent pas dans un contexte de grand groupe.
- Former des comités conjoints avec les municipalités avoisinantes, car les membres peuvent y voter et beaucoup de choses dépendent de leurs élus. Des ententes peuvent mener à des projets communs et éviter des controverses.
- Les CRÉ facilitaient le rapprochement des élus régionaux et pouvaient contribuer à l'éducation sur les questions autochtones.
- Les consultations par le conseil de bande génèrent de la confiance au sein de la population
- Les témoignages génèrent des idées qui orientent les décisions des professionnels mandatés.
- Les façons de faire doivent être institutionnalisées et non simplement tenues par des individus.

### Défis, obstacles, problématiques

- Climat tendu ou enjeux d'ordre émotionnels qui compliquent les relations entre le conseil et la population.

- En cas de traité, ceux qui sont concernés par le projet devraient être inclus dans la participation citoyenne.
- En cas de traité, les questions de territoire et de traité s'entremêlent.
- Il arrive que l'autorité du conseil de bande soit remise en question par des familles (territoires familiaux).
- Le conseil est parfois mal perçu, car il est issu de la Loi sur les Indiens; loi qui n'est pas conçue pour la participation citoyenne.
- Les mandats sont courts au sein des conseils de bande : difficile d'y changer le mode de fonctionnement ou de créer un programme.
- La participation d'ainés qui ne parlent pas le français représente une difficulté dans les processus en grand groupe.
- Le lien entre l'identité et le statut indien est un enjeu.
- L'implication de la communauté par les professionnels sur les enjeux techniques est un enjeu.
- Quand les membres sont sursollicités cela peut conduire à des consultations dissipées, moins efficaces.
- Lors des consultations en petites communautés, le côté personnel très présent.
- Les référendums sur les questions de fond favorisent souvent une division dans la communauté.
- La présence des industriels forestiers lors des processus d'information ou de consultation peut faciliter la compréhension du public, mais l'obligation de consulter est rattachée au gouvernement.
- Les activités forestières ne sont pas soumises aux processus d'évaluation environnementale; le public n'a pas de forum formel (ex : audiences publiques) pour faire valoir ses préoccupations et enjeux et recevoir l'éclairage nécessaire

## Idées et solutions envisagées

- Pour certains, reconstruire la culture du droit collectif, autrefois issue de la transmission orale.
- Faciliter un contact direct avec les intervenants pour la transmission de l'information. Par exemple, inclure les partenaires industriels dans les mécanismes internes déjà en place afin que l'information circule directement.
- Faire des consultations par groupes familiaux pour faciliter la communication et le transfert des valeurs traditionnelles par les aînés.
- Élaborer une constitution (notion de communauté, mécanismes d'équilibre du pouvoir, code d'appartenance) ; cela offrirait une rupture avec la Loi sur les Indiens et ouvrirait sur un projet de société.
- Faire différents groupes de participation : (1) communautaire ouvert et (2) de membres strictement autochtones.
- Dans un gradient allant de « définir la vision » à des sujets dit « opérationnels », appliquer une échelle de participation du public qui va de la « cogestion » à « l'information »
- Fournir un suivi à ceux qui s'impliquent dans les processus de participation citoyenne (retombées).
- Faire un guide pour les nouveaux membres de la communauté.

### 2.3.1. Dynamique communautaire

La participation communautaire dans votre communauté nécessite un environnement qui favorise et encourage la prise de parole par tous les différents groupes qui constituent votre population. En effet, si vos membres craignent de vivre des représailles après s'être exprimés, s'ils sentent qu'ils ne sont pas respectés ou s'ils ont l'impression de perdre leur temps puisque leurs interventions ne seront pas prises en considération par les structures décisionnelles, il est peu probable qu'ils désirent s'impliquer dans les activités gouvernementales. Dans une optique de gouvernance territoriale, il est donc pertinent d'évaluer la dynamique qu'il y a au sein de vos membres, mais aussi entre ceux-ci et votre gouvernement.

De plus, la gouvernance territoriale demande que les membres mettent à profit leurs connaissances et leurs expertises dans la gestion et le développement du territoire. De fait, les responsabilités associées à une plus grande autonomie doivent être prises par des personnes compétentes et pouvant défendre les valeurs de la communauté. L'importance accordée à l'éducation et à la formation de la prochaine génération de leaders est donc un élément central à prendre en considération pour favoriser la participation communautaire et pour assurer l'efficacité du système de gouvernance territoriale.

#### Description du questionnaire

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur les sujets suivants :

- la dynamique communautaire dans votre communauté et au sein de votre organisation gouvernementale;
- la participation des membres aux activités du gouvernement;
- la place de l'éducation dans votre communauté.

**Durée** : 30 minutes

**Matériel** : -

**Préparation** : cette activité est conçue pour que vous puissiez directement envoyer le questionnaire, sous forme de sondage, aux participants choisis.



3. Quand votre Première Nation rencontre des enjeux de gouvernance difficiles (utilisation des ressources, conflits intergouvernementaux, etc.), comment les dirigeants de la communauté réagissent-ils?

- Ils travaillent fort pour trouver une réponse efficace et pour la mettre en œuvre.
- Ils font des promesses, mais peu d'actions sont prises (et ils espèrent ensuite que le problème sera réglé par le prochain conseil de bande).
- Autre situation. Décrivez cette situation :

---

---

---

---

---

---

---

---

4. Durant la période avant les élections, est-ce que les membres participent davantage aux discussions sur l'avenir de votre Première Nation que pendant le reste du temps?

- Oui
- Non

5. Est-ce que la période des élections est un moment utilisé par les membres pour ressasser de vieux conflits?

- Oui
- Non

a. **Si oui**, quelle est votre impression quant à ce comportement

---

---

---

---

---

---

---

---

6. Dans la période suivant immédiatement les élections (cochez le ou les choix qui sont les plus proches de la réalité que vous avez pu observer) :

- Les dirigeants entrants en fonction blâment la dernière administration.
- Les dirigeants entrants en fonction abandonnent les idées et les projets de la dernière administration.
- Les dirigeants entrants en fonction continuent les idées et les projets de l'ancienne administration.

7. Dans la période suivant immédiatement les élections (cochez le ou les choix qui sont les plus proches de la réalité que vous avez pu observer) :

- Les dirigeants sortants complètent le travail des nouveaux dirigeants.
- Les dirigeants sortants travaillent à faciliter la transition vers les dirigeants nouvellement élus de sorte que le travail de gouvernance continue.
- Les dirigeants sortants sont indifférents quant au travail des nouveaux dirigeants.

8. Comment décririez-vous la politique dans votre communauté? Placez votre communauté sur l'échelle suivante :

	1	2	3	4	5	
Conflit et instabilité						Respect et continuité

a. Pourquoi avez-vous choisi cette case?

---

---

---

---

---

---

---

---

9. Comment décririez-vous l'attitude de vos membres envers le gouvernement local?

- Apathique (ils portent peu d'attention au gouvernement local)
  - Cynique (ils pensent que le conseil de bande n'arrivera à rien et ne peut pas aider la Première Nation)
  - Positif (ils voient le conseil de bande comme un atout qui peut faire avancer la Première Nation)
  - Engagé (ils sont prêts à travailler à construire un gouvernement fort)
  - Autre, précisez : \_\_\_\_\_
- a. Si la majorité des gens sont positifs ou engagés, quels sont les facteurs qui y ont contribué? À l'inverse, apathiques ou cyniques, quels seraient les moyens à prendre pour renverser cette tendance?

---

---

---

---

---

---

---

## Section II : Participation des membres aux activités du gouvernement

10. En se rappelant que la « participation communautaire » réfère à la connaissance des membres sur les enjeux du gouvernement local et à leur participation aux activités du gouvernement, quel est le niveau de participation communautaire des membres **vivant sur réserve** (cochez un choix)?

- Les membres ne participent pas ou en savent peu sur le gouvernement local.
- Les membres vont réagir à un enjeu de temps à autre.
- Les membres interagissent avec le gouvernement.

11. Quel est le niveau de participation des membres de votre communauté **vivant hors réserve** (cochez un choix)? En majorité :

- Les membres ne participent pas ou en savent peu sur le gouvernement local.
- Les membres vont réagir à un enjeu de temps à autre.
- Les membres interagissent avec le gouvernement.

12. Comment qualifieriez-vous les dynamiques de participation observées lors des activités de participation communautaire? (cochez plusieurs choix si nécessaire)

- Ce sont toujours les mêmes personnes qui participent
- Les gens se présentent, mais n'osent pas prendre la parole
- Les gens sortent du sujet
- Les gens ne s'écoutent pas parler
- Les gens n'expriment pas publiquement ce qu'ils pensent
- Il y a une culture de participation au sein de la communauté
- Les gens sont fiers de participer
- Autre : \_\_\_\_\_

13. Par rapport à la question précédente, soulevez des pistes de réflexion pour identifier pourquoi de tels dynamiques sont observées? Par exemple, ce sont des tensions internes qui font que les gens ne s'expriment pas, car ils ont peur de parler devant le Conseil ou encore parce qu'un conflit entre deux groupes de la communauté paralyse leur participation.

14. Identifiez quels mécanismes ont-ils été mis en place pour permettre aux membres de faire valoir leurs suggestions et leurs idées relativement à la **gouvernance** et les quels mériteraient de l'être :

Mécanisme	A été mis en place	Mériterait d'être mis en place
Prise de parole lors de rencontres publiques		
Dépôt de mémoires		
Formulaire en ligne		
Portes-ouvertes		
Assemblées spéciales		
Autre, précisez :		
Autre, précisez		

15. Certains mécanismes ont-ils été mis en place pour permettre aux membres de faire valoir leurs suggestions et leurs idées relativement au **développement territorial** et les quels mériteraient de l'être :

Mécanisme	A été mis en place	Mériterait d'être mis en place
Prise de parole lors de rencontres publiques		
Dépôt de mémoires		
Formulaire en ligne		
Portes-ouvertes		
Assemblées spéciales		
Autre, précisez :		
Autre, précisez		

16. Lorsque les membres décident de participer aux activités du gouvernement, comment leurs commentaires, leurs questionnements ou leurs idées sont-ils généralement reçus par le conseil de bande (cochez un choix)?

- Le conseil de bande ne semble pas intéressé par les idées provenant de la population.
- Le conseil de bande note les idées mais, souvent, aucun changement ne s'opère.
- Le conseil de bande note les idées et fait un suivi auprès de la population par exemple pour expliquer comment elles ont été prises en considération ou pourquoi elles ont été mises de côté.

Non : Y a-t-il des choses qui pourraient être faites ou des actions qui pourraient être entreprises pour **informer** davantage les membres sur le gouvernement de votre Première Nation?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Section III : Place de l'éducation dans votre communauté

Lorsqu'il est question d'éducation, au moins trois formes différentes peuvent être sous-entendues soit l'éducation institutionnelle (scolarité, enseignement, etc.), l'éducation familiale ou encore l'éducation civique (par exemple encourager les jeunes leaders). À différents endroits dans cette section, nous référons à certaines de ces formes d'éducation. D'autres fois, nous ne référons qu'à l'information qui pourrait également être vue comme une forme d'éducation.

17. Est-ce que votre conseil de bande fait un effort pour **informer** les membres, adultes et jeunes, sur le gouvernement de votre Première Nation (sur ce qu'il est, ce qu'il fait, ce que sont les enjeux, comment les membres peuvent participer)?

- Oui : Quels mécanismes ont été mis en place pour mieux informer les membres?

---

---

---

---

---

---

---

---

18. Est-ce que la Première Nation ou quiconque de la communauté travaille, formellement ou informellement, à former la prochaine génération de leaders (éducation civique)? Par exemple, est-ce que des leaders élus ou de la communauté participent à l'encadrement de jeunes leaders?

- Oui
- Non

a. **Si oui**, Comment et par qui cet encadrement est-il fait?

---

---

---

---

---

---

---

---



### 2.3.2. Participation à la gouvernance territoriale

---

La participation des membres à la gouvernance territoriale est un élément déterminant pour le renforcement de l'autorité de votre Première Nation sur votre territoire. En effet, elle permet d'assurer que les décisions qui sont prises et que les processus qui sont mis sur pied correspondent aux valeurs et aux attentes de la population. De plus, la participation communautaire rend légitime le système mis en place pour la gouvernance territoriale puisqu'elle confirme que la population croit en ce système et le soutient.

#### Description du questionnaire

---

Dans ce module, vous répondrez à une série de questions portant sur le rôle que vous désirez jouer, en tant que membre, dans les processus de gouvernance territoriale. Différentes activités de développement territorial vous seront présentées et vous devrez indiquer, pour chacune d'entre elles, la forme de participation souhaitée. Veuillez noter que les lois, les politiques et les règlements ne seront pas abordés dans cette section puisque, dans le contexte d'autonomie gouvernementale, les gouvernements devront mettre sur pied des processus de consultation propres à ces questions.

**Durée :** 1h30

**Matériel :** Tableaux, cartons explicatifs des différentes activités de mise en valeur du territoire

**Note :** les cartons fournis à l'annexe A sont un exemple de matériel pouvant être utilisé. Les couleurs ne servent qu'à ajouter un support visuel. Vous pouvez changer les catégories y étant associées ou encore produire vos propres cartons.

1. Quelles sont les opportunités et les menaces que vous associez à chacune de ces activités économiques? Remplissez le tableau suivant.

Activités	Opportunités	Menaces
Foresterie		
Mise en valeur de la faune		
Développement minier		
Développement territorial (villégiature, sentiers, etc.)		
Développement énergétique		
Autre, préciser : _____ _____ _____		

Pour préparer l'activité suivante, vous devez faire un tableau de cinq colonnes, dont les titres sont les suivants : Aucune participation; Information; Consultation; Coopération; Délégation. Vous pouvez pour cela, par exemple, utiliser un grand tableau blanc ou une grande feuille de papier.

2. Afin de connaître vos besoins en termes de participation à la gouvernance territoriale, veuillez placer dans un tableau chaque carton qu'on vous remettra. Vous devez placer les cartons dans la colonne associée à la forme de participation souhaitée. Les choix sont : aucune participation, information, consultation, coopération et délégation de gestion.

Distribuer les cartons de couleur sur lesquels sont décrites les différentes activités. Voici comment ont été pensés les cartons fournis à l'Annexe A :

Les cartons bleus sont utilisés pour le forestier.

Les gris sont utilisés pour le faunique.

Les cartons beiges sont utilisés pour le minier.

Les cartons jaunes sont utilisés pour le territoire.

Les verts sont utilisés pour l'évaluation environnementale.

Le nom de l'activité est écrit au recto du carton; la description de l'activité est écrite au verso.

Les cartons rouges, sur lesquels est écrit le mot « référendum », devront être distribués à la fin de l'activité (à la question 3).

Voici les différentes activités pour lesquelles vous devez décider de votre niveau de participation. Toutes ces activités sont inscrites sur les cartons de l'Annexe A.

## A. Forestier

- Stratégique
  - Objectifs et enjeux d'aménagement forestier
  - Stratégies d'aménagement forestier
  - Niveau de récolte
  - Gestion des feux, des insectes et des maladies
  - Planification d'aires de production intensives
  - Territoires « gelés » (forêt d'expérimentation, écosystème forestier exceptionnel, placettes permanentes)
- Opérationnel
  - Zones d'intervention forestière
  - Types d'intervention forestière commerciale
  - Types d'intervention forestière non commerciale
  - Planification et construction de chemins
  - Attribution des contrats d'intervention
    - Calendrier des interventions forestières
    - Permis de biomasse, de PFNL, d'érablière

## B. Faunique

- Gestion
  - Identification d'habitats fauniques et mesures de protection
  - Achat de pourvoiries ou modification des limites
  - Gestion des espèces d'importance économique
  - Gestion des espèces d'importance culturelle
  - Gestion des espèces à statut particulier
  - Gestion des espèces envahissantes

- Exploitation
  - Détermination de sites protégés
  - Code d'éthique pour la récolte d'espèces fauniques (chasse, pêche, trappe)
  - Code de pratique pour la récolte d'espèces fauniques (chasse, pêche, trappe)
  - Exemples d'encadrement des pratiques :
    - Détermination des quotas
    - Permis
    - Calendrier de chasse/pêche/trappe

### C. Minier

- Exploration
  - Prospection et échantillonnage en surface
  - Échantillonnage en profondeur (décapage, tranchée, forage)
  - Déboisement, installation de camps d'exploration, construction de chemins
- Exploitation
  - Extraction de tourbe
  - Extraction de sable et gravier
  - Extraction de minéraux (or, cuivre, fer, etc.)
  - Aménagement d'infrastructures
  - Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)
  - Agrandissement d'une mine existante
  - Plan de restauration

### D. Territoire

- Planification stratégique
  - Orientations du développement du territoire
  - Identification des problématiques et enjeux territoriaux
  - Affectation du territoire et zonage
  - Identification de zones à risque (érosion, inondation, glissement de terrain)
  - Mise à jour et révision de ces informations
  - Planification d'aires protégées
- Droits émis
  - Bail pour une tour de télécommunication
  - Bail pour une ligne de transport d'énergie
  - Bail pour une bleuetière
  - Bail de villégiature
  - Vente de terrains de la Première Nation

## E. Évaluation environnementale

- Étapes
    - Directive de l'étude d'impact
    - Identification des enjeux et des impacts
    - Évaluation des impacts
    - Atténuation des impacts
    - Pertinence du projet
    - Décision finale
  - Projets assujettis aux évaluations environnementales
    - Projets forestiers
    - Projets miniers
    - Projets éoliens
    - Projets hydroélectriques
    - Projets de transport d'énergie
    - Implantation d'usine
    - Infrastructure majeure (site d'enfouissement, aéroport, chemin important, etc.)
3. Pour quelles activités, parmi celles énoncées précédemment, un référendum pourrait-il être requis? Veuillez illustrer la réponse à cette question en plaçant les cartons rouges, le cas échéant, sur les activités visées figurant au tableau de la question 2.

Prenez le tableau en photo pour le conserver. Cette activité est maintenant terminée.

4. Est-ce que les processus de participation communautaire mis en place permettent d'assurer que les décisions concernant la mise en valeur du territoire sont adaptées à la culture de votre Première Nation?
- a. Si oui, comment le font-ils?
  - b. Si non, pourquoi?

5. Comment la représentation des membres doit être assurée sur les comités permanents (par exemple sur le comité encadrant la pratique des activités de récolte fauniques ou sur le comité d'aménagement du territoire)?
- Volontaires
  - Nommés
  - Élus
  - En siégeant sur un comité aviseur qui encadre le travail des comités permanents
  - Autre, précisez : \_\_\_\_\_
- a. Pourquoi?
6. Qu'est-ce qui pourrait vous motiver à siéger à de tels comités?
7. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur la participation à la gouvernance territoriale de votre Première Nation?

## 2.4. Relations intergouvernementales

Le Canada étant une fédération, les Premières Nations doivent avoir des relations avec deux paliers gouvernementaux, soit le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, en fonction des compétences respectives de ces gouvernements. Les Indiens et les terres réservées aux Indiens étant de compétence fédérale (art.91.24 de la *Loi Constitutionnelle de 1867*), cela implique que l'administration et l'octroi des terres de réserve relèvent du gouvernement du Canada.

En ce qui a trait aux compétences exclusives des provinces, elles concernent, entre autres, les ressources naturelles (minéraux, gaz naturel, pétrole, etc.), les terres publiques, la forêt, la faune (à l'exception des espèces marines et migratrices, qui sont de compétence fédérale) et l'environnement. Les Premières Nations doivent donc avoir régulièrement des relations avec le gouvernement provincial lorsqu'il est question de leur territoire ancestral et de la gestion de la plupart des ressources qui s'y trouvent.

De plus, les gouvernements des Premières Nations doivent avoir des relations avec les autres gouvernements locaux, par exemple les municipalités avoisinantes ou d'autres conseils de bande, et certaines ont même des relations avec d'autres pays que le Canada.

Cela rend les relations intergouvernementales des communautés autochtones assez complexes. Toutefois, ces relations donnent aussi aux gouvernements autochtones des outils pour développer des partenariats et des relations de travail avec les autres gouvernements, ce qui leur permet de tirer parti de leurs actifs et de mieux servir leurs membres. En d'autres termes, la qualité de ces relations est importante; le maintien de bonnes relations intergouvernementales est une ressource essentielle pour que les Premières Nations exercent leur autorité dans la gestion du territoire (Hicks 2007).

### Ce qu'on en dit

Lors de l'Atelier connexion (février 2017), la thématique des relations intergouvernementales a été abordée avec plusieurs intervenants du milieu forestier autochtone. Voici un résumé des principaux points ayant été soulevés. Pour en savoir plus, consultez le compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion, disponible dans cette édition de l'AGTPN.

### Facteurs de succès, bons coups

- Création et application de mécanismes spécifiques aux communautés autochtones.
- Aller au-delà des processus de consultation.
- Assoir les deux paliers gouvernementaux à la même table.
- Inclure les Premières Nations en amont des procédures (projets, etc.) des deux paliers gouvernementaux.
- Assurer une meilleure communication entre les gouvernements et les Premières Nations, surtout en cas de situation d'urgence.
- Instaurer un agenda commun entre les communautés et les gouvernements.
- Dans le cadre des consultations et des communications, exiger que les gouvernements répondent dans des délais établis aux commentaires des Premières Nations.
- Instaurer des relations de nation à nation au moyen de la création de lieux de discussions.
- Redéfinir les rôles et attentes des Premières Nations et des gouvernements pour améliorer la reconnaissance.
- Assurer une plus grande stabilité voire permanence des représentants autochtones au sein des comités consultatifs gouvernementaux.
- Instaurer des formations gouvernementales sur les enjeux autochtones pour outiller les acteurs gouvernementaux.

- Favoriser le dialogue entre les communautés et les acteurs régionaux (municipalités, MRC etc.).

### **Défis, obstacles, problématiques**

- Des processus de consultation de plus en plus nombreux et exigeants :
  - Une ou deux personnes sont affectées aux consultations par communauté alors que le nombre de consultations est grandissant. Il en découle des problèmes dans la capacité des communautés à gérer les processus.
  - Manque d'influence sur le processus décisionnel.
- Divergences entre les cultures de consultation des différents ministères.
- Flou dans la définition des responsabilités de l'industrie forestière par rapport aux responsabilités gouvernementales.
- Structures gouvernementales trop rigides.
- Capacité financière des communautés limitée et manque de financement.
- Manque de communication entre les deux paliers de gouvernement et les Premières Nations.
- Manque de résultats et de retours suite aux consultations voire absence de rétroaction.
- Absence d'agenda commun entre les communautés et les gouvernements au sujet de la planification.
- Inefficacité des courriels (délais, etc.).
- Les Premières Nations ne sont pas informées systématiquement ou prioritairement sur les problèmes qui les concernent.
- Mode réactif dans l'information (plutôt que proactif).
- Manque de reconnaissance de la part des différents niveaux gouvernementaux.
- Manque de reconnaissance par rapport aux outils venant des Premières Nations.
- Manque de reconnaissance (d'intérêt ou d'éducation) quant à l'identité autochtone.

### **Pistes de réflexion identifiées lors de l'Atelier**

- Comment travailler de pair avec l'industrie forestière considérant que les Premières Nations n'ont pas le dernier mot et qu'elles sont parfois perçues comme des joueurs appliquant les plans gouvernementaux?
- Quelles sont les limites et les forces des conseils de bande? Des gouvernements autochtones autonomes?
- Quelles capacités sont nécessaires pour gérer des gouvernements autochtones autonomes?
- Que signifie l'absence, à l'Atelier connexion, de plusieurs représentants des ministères?
- Pourrait-on faire en sorte que le personnel non autochtone des gouvernements soit plus réceptif et sensible aux enjeux autochtones?
- Les Premières Nations et les gouvernements ont-ils le même vocabulaire, les mêmes définitions?
- Comment peut-on aller au-delà des consultations?

## Description du questionnaire

---

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur :

- la qualité des relations qu'entretient votre Première Nation avec les autres gouvernements;
- l'échange d'information avec les autres gouvernements.

**Durée** : 1h15

**Matériel** : -

## Section I : Qualité des relations avec les autres gouvernements

---

1. Quelle est votre expérience en termes de relation avec les gouvernements? Pensez aux processus de consultation, aux comités d'harmonisation, etc. Faites une liste des domaines liés au territoire (ex. forêt, faune, évaluations environnementales, aires protégées, développement minier, etc.) pour lesquels vous avez des relations avec d'autres gouvernements.
2. Est-il important pour votre Première Nation d'avoir de bonnes relations avec les autres gouvernements?
  - a. Pourquoi?
  - b. Est-il important pour les gestionnaires du centre administratif de votre Première Nation d'avoir de bonnes relations avec les autres gouvernements?
    - i. Si oui, comment cette volonté se traduit-elle dans leurs actions?
  - c. Est-il important pour votre conseil de bande d'avoir de bonnes relations avec les autres gouvernements?
    - i. Si oui, comment cette volonté se traduit-elle dans ses actions?
  - d. Y a-t-il des initiatives, petites ou grandes, qui permettent de bâtir de bonnes relations?

3. Placez les différentes agences gouvernementales dans le tableau suivant afin d'indiquer avec lesquelles les relations sont difficiles et avec lesquelles les relations sont faciles. Indiquez aussi celles qui ignorent votre Première Nation.

Type de gouvernement	Relations difficiles Confrontation	Relations faciles Collaboration	Ignorance Non prise en compte
Gouvernement fédéral		Ex. Ministère B	
Gouvernement provincial			Ex. Ministère C
Gouvernement régional (MRC <sup>1</sup> , Grands conseils des nations autochtones, etc.)			
Gouvernement municipal	Ex. Municipalité A		
Autre conseil de bande			
Gouvernement étranger			
Organismes internationaux (ONU <sup>2</sup> , OIT <sup>3</sup> , OEA <sup>4</sup> , etc.)			

<sup>1</sup>Municipalité régionale de comté <sup>2</sup>Organisation des Nations Unies <sup>3</sup>Organisation internationale du travail <sup>4</sup>Organisation des États américains

4. Enjeux de mise en valeur du territoire.
- Quels sont vos enjeux par rapport au développement du territoire?
  - Quels sont les enjeux des autres gouvernements par rapport au développement du territoire?
  - Avez-vous des enjeux similaires à ceux des autres gouvernements?
  - Comment peut-on établir un pont entre vos enjeux et ceux des autres gouvernements?
5. Est-ce que votre Première Nation a déjà essayé de conclure une entente formelle (Traité, entente de délégation, entente financière, etc.) avec un autre gouvernement en ce qui a trait au territoire, aux ressources naturelles ou au développement économique (*si votre Première Nation n'a jamais essayé de conclure une entente formelle avec un autre gouvernement, passez à la question suivante*)?
- Est-ce que votre Première Nation a réussi (vous avez formé un accord et il a fait ce qu'il était censé faire) ou cela a été un échec (soit vous ne réussissez pas à parvenir à un accord ou l'accord n'a pas fonctionné comme vous l'espérez)?
  - Si votre Première Nation a échoué, comment expliquez-vous cela?

6. Diriez-vous que votre Première Nation a été proactive ou réactive dans ses démarches avec les autres gouvernements? Expliquez.
7. Connaissez-vous et, si oui, utilisez-vous les ressources qui sont mises à la disposition des Premières Nations pour faciliter leur participation et leurs relations avec les gouvernements? Par exemple, les financements offerts par le Secrétariat aux affaires autochtones et le Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs pour que les Premières Nations puissent répondre aux consultations territoriales.
8. Avez-vous établi des façons de travailler avec les autres gouvernements qui sont claires et définies?
9. Avez-vous établi une relation de confiance avec les autres gouvernements et leurs représentants?
10. Pouvez-vous décrire l'état de vos canaux de communication avec les autres gouvernements?
11. Lorsque les représentants des autres gouvernements doivent discuter avec votre Première Nation de dossiers en lien avec le territoire, avec qui parlent-ils?
- Membres (maître de trappe, gardiens du territoire, familles, ou autres)
- Représentants (employés du conseil de bande, ou autres)

12. Y a-t-il, au sein de l'administration de votre conseil de bande, un secteur ou une équipe responsable des consultations gouvernementales pour les dossiers en lien avec le territoire? Si oui, indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les énoncés contenus dans le tableau suivant (*s'il n'y a pas de secteur ou d'équipe responsable des relations avec les autres gouvernements, passez à la question suivante*).

	Tout à fait en désaccord	Plutôt en désaccord	Ni en accord ni en désaccord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
L'équipe de professionnels est structurée et organisée	1	2	3	4	5
L'équipe de professionnels est multidisciplinaire	1	2	3	4	5
Les professionnels de cette équipe ont une formation en lien avec la mise en valeur du territoire	1	2	3	4	5
Ces professionnels sont compétents en matière de consultation	1	2	3	4	5
Ces professionnels sont capables de bien traduire les besoins, les attentes et les intérêts de votre communauté	1	2	3	4	5
Les rôles et les responsabilités de ces professionnels sont clairs	1	2	3	4	5
Il y a une distinction claire entre les dossiers de nature technique et ceux de nature politique (revendication territoriale) portés par ces professionnels	1	2	3	4	5

13. Avez-vous mis en place des structures ou des processus de consultation avec les gouvernements (*si non, passez à la question suivante*)?
  - a. Quels sont-ils?
  - b. Y a-t-il des documents qui encadrent ces structures/processus?
    - i. Que contiennent-ils (objectifs, processus de règlement des différends, mesures de suivi, etc.)?
14. Avez-vous élaboré un processus de gestion des consultations qui inclut le traitement du courrier et le suivi des consultations?
  - a. Avez-vous désigné un deuxième répondant aux consultations au cas où le premier répondant devrait s'absenter?
15. Avez-vous des processus clairs de consultation au sein de votre communauté qui permettent d'identifier vos valeurs et vos enjeux en tant que Première Nation quant à la mise en valeur du territoire? Pourquoi?
16. Avez-vous des processus clairs avec vos membres pour qu'ils puissent être consultés lorsque des activités sur le territoire peuvent affecter leur occupation et leurs activités traditionnelles? Pourquoi?
17. Plusieurs communautés sont débordées par les consultations gouvernementales et ont le sentiment de ne pas pouvoir bien répondre à toutes les demandes.
  - a. L'énoncé précédent s'applique-t-il à votre communauté?
  - b. Si oui, avez-vous fait une réflexion quant aux manières de diminuer le nombre de consultations, par exemple par une consolidation ou une priorisation des consultations auxquelles vous devez répondre?

## **Section II : Échange d'information avec les autres gouvernements**

---

18. Pour faire valoir vos droits ancestraux auprès des autres gouvernements :
  - a. Avez-vous amassé l'information concernant votre territoire et l'utilisation et l'occupation qui en est faite par vos membres?
    - i. Si oui, a-t-elle été rendue disponible aux autres gouvernements?
    - ii. Comment l'avez-vous rendue disponible?
  - b. Cette information a-t-elle été intégrée dans un système d'information géographique permettant d'identifier précisément sur le territoire les sites patrimoniaux, campements, sites de chasse, etc. de vos membres et de votre communauté?
  - c. Comment faites-vous pour respecter le caractère sensible des informations qui vous sont transmises par vos membres ?
  - d. Avez-vous rencontré des défis pour la mise en place d'un suivi de l'utilisation et de l'occupation du territoire?
    - i. Si oui, lesquels?
19. Avez-vous pensé aux projets que vous aimeriez réaliser sur le territoire dans les prochaines années (*si non, passez à la question suivante*)?
  - a. Avez-vous élaboré votre plan de développement sur le territoire?
  - b. Est-ce que ce plan de développement a été transmis aux autres gouvernements?
  - c. Si oui, avez-vous constaté que ce plan de développement facilite les relations et les consultations des gouvernements?
    - i. Comment facilite-t-il les relations?
    - ii. Est-ce qu'il permet de faciliter l'harmonisation?

20. Y a-t-il des territoires ancestraux d'autres Premières Nations qui chevauchent le vôtre (*si non, passez à la question suivante*)?
- a. Est-ce que les chevauchements territoriaux ont un effet sur vos relations les autres gouvernements?
    - i. Si oui, pouvez-vous décrire cet effet?
    - ii. Qu'est-ce qui peut être mis en place pour répondre aux défis que cela représente?
21. Avez-vous noté certaines lacunes qu'ont les représentants des autres gouvernements quant à leurs connaissances de l'histoire et des réalités des Premières Nations (*si non, passez à la question suivante*)?
- a. Avez-vous fait quelque chose pour corriger cette situation?
    - i. Si oui, qu'avez-vous fait?
    - ii. Quels ont été les résultats de vos actions?
  - b. Quelles seraient les informations à leur fournir pour corriger cette situation?
22. Est-ce qu'il y a des choses que votre Première Nation pourrait faire pour améliorer ses relations avec les autres gouvernements?
23. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur les relations de votre Première Nation avec les autres gouvernements?

## 2.5. Relations avec les compagnies

Le gouvernement a l'obligation de consulter et, le cas échéant, d'accommoder les communautés autochtones lorsqu'il envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur leurs droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. Les partenaires privés des communautés autochtones et les promoteurs désirent développer des projets sur le territoire ancestral des Premières Nations peuvent aussi les consulter et les accommoder, par exemple dans le cadre des certifications, lorsque les activités peuvent avoir un effet préjudiciable sur leurs droits. Il y a aussi souvent une volonté partagée par les Premières Nations et les compagnies de travailler conjointement, et ce, dans une optique de développement bénéfique à tous et de bon voisinage.

Lorsque la relation entre les compagnies et la Première Nation est respectueuse et qu'elle est développée dans un contexte d'ouverture et de bonne volonté, elle peut amener des bénéfices intéressants aux deux parties tels que la création de débouchés commerciaux, la protection de certains sites d'importance pour les Autochtones, l'application de meilleures pratiques ou le renforcement des capacités. Ces relations sont donc efficaces à long terme et induisent une nouvelle manière de travailler qui est bénéfique aux deux parties. Toutefois, il arrive qu'il y ait un manque de volonté d'une ou l'autre des parties, ou encore des deux, et que les bénéfices de ces relations soient alors minces et ne durent qu'à court terme. Par exemple, il peut arriver que la compagnie ne veuille que respecter ses obligations et qu'elle ne fasse ainsi que le minimum requis ou alors que la Première Nation soit fermée aux discussions et se maintienne dans une position de confrontation.

Afin de concilier leurs droits avec les activités réalisées sur leur territoire ancestral, plusieurs communautés autochtones développent des partenariats avec des compagnies. En effet, les partenariats permettent d'atteindre des objectifs consensuels, clairs et aussi variés que la création d'emploi et de profits, l'accès à la ressource, le renforcement des capacités, l'influence sur l'aménagement du territoire, la résolution de conflits et le renforcement de la culture locale. Il existe plusieurs structures de partenariat, telles que la coentreprise, le protocole d'entente, le partenariat entre entreprise autochtone et non-autochtone ainsi que la relation

contractuelle. Choisir la bonne structure est important, car chaque structure permet de répondre à des objectifs spécifiques. Par exemple, les objectifs des ententes contractuelles se limitent à la création de revenus et d'emplois, alors que la coentreprise a des objectifs beaucoup plus variés qui incluent aussi le renforcement des capacités et l'accès à la ressource. Le protocole d'entente prévoit généralement un mécanisme de résolution de conflits. Par ailleurs, les objectifs de renforcement culturel des communautés autochtones sont un défi majeur dans les partenariats avec les compagnies, qui y répondent plus difficilement.

### Ce qu'on en dit

Lors de l'Atelier connexion (février 2017), la thématique des relations avec les compagnies a été abordée avec plusieurs intervenants du milieu forestier autochtone. Voici un résumé des principaux points ayant été soulevés. Pour en savoir plus, consultez le compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion, disponible dans cette édition de l'AGTPN.

### Facteurs de succès, bons coups

- L'évolution du rôle que l'industrie joue, par rapport aux autres utilisateurs du territoire, a contribué à établir un dialogue constructif avec les communautés autochtones.
- Il n'existe pas de recette magique : il faut adapter les démarches partenariales (ex. : contrat, entente de principe, protocole) selon le contexte et la dynamique locale, la capacité des communautés et les opportunités en place.
- Un partenariat doit être basé sur une vision, des valeurs et des intérêts communs; un respect mutuel entre les parties. Le choix d'un bon partenaire est important.
- Un partenariat doit répondre aux besoins et enjeux des deux parties. Pour y arriver, l'implication de toutes les parties est importante dès le début du processus relationnel (partenarial).

- Le développement d'un partenariat capitalise sur de petits projets, de petit succès. Le partenariat évolue, grandit et se structure avec le temps.
- Le dialogue et la confiance s'établissent d'entité à entité.
- La reconnaissance des dommages causés aux communautés autochtones par le passé permet d'éviter certaines erreurs et de construire la relation sur des bases plus saines et solides.
- La communication au sein de la communauté peut favoriser la compréhension des problèmes, permettre de trouver des solutions, etc.
- Les « difficultés » et les « conflits » représentent des opportunités pour améliorer les façons de faire (par exemple en clarifiant les rapports, les attentes, etc).
- Un partenariat peut nécessiter de nouvelles structures ou façons de faire :
  - Une démarche d'amélioration continue en mettant en place des mécanismes de suivi ;
  - Un mécanisme de règlement des différends pour s'entendre sur la nature des problèmes et trouver des solutions;
  - Des mécanismes de communication pour assurer la transparence;
  - Des processus consultatifs efficaces et transparents qui vont au-delà des exigences procédurales.
- Des activités informelles permettent de développer la relation de confiance et une meilleure compréhension mutuelle.
- La stabilité des gouvernements autochtones et des politiques internes industrielles sont des facteurs qui facilitent la collaboration.
- Un partenariat peut apporter des retombées locales et de nouvelles opportunités comme l'accès à la ressource et à des contrats; l'accès à un bassin de main-d'œuvre et l'amélioration de l'employabilité; une certaine visibilité aux partenaires; un accompagnement aux communautés (transfert d'expertises); l'acceptabilité sociale de la foresterie.

## Défis, obstacles, problématiques

- Les priorités de l'industrie peuvent différer de celles des communautés. Par exemple, il est parfois difficile de conjuguer les besoins en approvisionnement de matière première de l'industrie avec les objectifs social et environnemental des communautés.
- Le niveau d'implication et rôle des parties est parfois vague et imprécis.
- L'impact et les retombées des initiatives partenariales restent parfois limités (ex. : problème de relève de main-d'oeuvre conjugué à une opportunité restreinte d'employabilité au sein des communautés).
- Les insatisfactions ou non clarifications des attentes de la part des communautés sont un facteur d'augmentation des tensions.
- Les changements dans la législation peuvent être un frein aux relations. Par exemple, il est important de régler la confusion entre l'industrie et le gouvernement quant à la planification opérationnelle de base.
- Le manque d'investissements de la part des gouvernements pour soutenir le développement des nouveaux modèles d'affaires et d'ententes, pour faciliter le mentorat, la formation et l'achat d'équipement est un enjeu.
- Aux États-Unis, il y a peu d'interférence des gouvernements dans les relations entre l'industrie et les communautés autochtones : les conseils de bande sont perçus comme des égaux au gouvernement.
- Le contexte formel de relations d'affaires est difficile à mettre en place dans la mesure où un lien plus informel existe déjà.
- Le cadre normatif des relations communautés-industrie empêche l'adaptation au jour le jour et la pleine satisfaction des besoins.
- La certification forestière peut parfois nuire au développement des relations, si les cadres sont trop rigides et prescriptifs. Elle peut être un obstacle à l'entretien de relations constructives entre les parties.



### Pour aller plus loin

Il existe un outil portant spécifiquement sur les ententes sur les répercussions et avantages (ERA) : la trousse d'outils communautaires sur les ERA – Négociation et mise en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages (Gibson et O'Faircheallaigh 2015). La trousse peut être utile dans plusieurs contextes par exemple en tant que source pour la collecte d'information ou encore pour l'orientation dans le processus de négociation. Elle est rendue disponible à l'adresse suivante :

[gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/IB\\_A\\_toolkit\\_French\\_2015\\_web\\_FINAL\\_0.pdf](http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/IB_A_toolkit_French_2015_web_FINAL_0.pdf)

Le Guide des bonnes pratiques pour la mise en place de partenariats d'affaires durables entre la communauté innue et le milieu régional (Groupe de travail Premières Nations 2016) est aussi une référence intéressante :

[http://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/sommet\\_economique\\_regional\\_2015/guide\\_bonnes\\_pratiques\\_premiere\\_nation\\_synthese.pdf](http://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/sommet_economique_regional_2015/guide_bonnes_pratiques_premiere_nation_synthese.pdf)

## Description du questionnaire

---

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur :

- vos relations avec les compagnies œuvrant sur le territoire ancestral de votre Première Nation;
- les arrangements de collaboration avec les compagnies et les formes qu'ils prennent ou devraient prendre;
- l'échange d'information avec les compagnies.

**Durée :** 1h15

**Matériel :**

## **Section I : Relations avec les compagnies œuvrant sur votre territoire ancestral**

---

1. Est-il important pour votre Première Nation d'avoir de bonnes relations avec les compagnies œuvrant sur votre territoire ancestral?
  - a. Pourquoi?
  - b. Est-il important pour les gestionnaires du centre administratif de votre Première Nation d'avoir de bonnes relations avec les compagnies?
    - i. Si oui, comment cette volonté se traduit-elle dans leurs actions?
  - c. Est-il important pour votre conseil de bande d'avoir de bonnes relations avec les compagnies?
    - i. Si oui, comment cette volonté se traduit-elle dans ses actions?
  - d. Y a-t-il des initiatives, petites ou grandes, qui permettent de bâtir de bonnes relations?
2. Enjeux de mise en valeur du territoire.
  - a. Quels sont vos enjeux par rapport au développement du territoire?
  - b. Quels sont les enjeux des compagnies par rapport au développement du territoire?
  - c. Avez-vous des enjeux similaires à ceux des compagnies?
  - d. Comment peut-on établir un pont entre vos enjeux et ceux des compagnies?
3. Existe-t-il, au sein de votre communauté, des objectifs ou des intérêts divergents entre les membres de la communauté et/ou le conseil de bande en regard de la gestion et de l'aménagement du territoire (*si non, passez à la question suivante*)?
  - a. Est-ce que cela affecte les relations avec les compagnies?
  - b. Quels sont les mécanismes qui permettent de solutionner ces situations dans la communauté?
  - c. Comment cela affecte les processus de consultation ou de participation avec les compagnies?
4. En général :
  - a. Quel est l'état actuel de vos relations avec les compagnies?
  - b. Quelles sont vos attentes par rapport au développement d'une relation avec une compagnie?
  - c. Qu'est-ce qui favorise les bonnes relations avec les compagnies?
  - d. Qu'est-ce qui rend difficiles les relations avec les compagnies?
  - e. Comment définissez-vous le lien de confiance?
    - i. Qu'est-ce qui fait que vous pouvez développer un lien de confiance avec une compagnie?
    - ii. Quelles sont les étapes qui doivent être franchies pour qu'un lien de confiance soit établi?
5. Parmi les compagnies qui œuvrent actuellement sur votre territoire ancestral:
  - a. Avec lesquelles avez-vous de bonnes relations?
  - b. Avec lesquelles entretenez-vous de mauvaises relations?
  - c. Que pourraient faire les compagnies pour améliorer leurs relations avec votre communauté?
  - d. Que pourrait faire votre communauté pour améliorer ses relations avec les compagnies?
6. Diriez-vous que votre Première Nation a été proactive ou réactive dans le développement des relations avec les compagnies? Pourquoi?
7. Avez-vous établi des façons de travailler avec les compagnies qui sont claires et définies?
8. Pouvez-vous décrire l'état de vos canaux de communication avec les compagnies?
9. Lorsque les représentants des compagnies doivent discuter avec votre Première Nation de dossiers en lien avec le territoire, avec qui parlent-ils?
  - Membres (maître de trappe, gardiens du territoire, ou autres)
  - Représentants (employés du conseil de bande, ou autres)

10. Y a-t-il, au sein de l'administration de votre conseil de bande, un secteur ou une équipe responsable des relations avec les compagnies? Si oui, indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les énoncés contenus dans le tableau suivant (s'il n'y a pas de secteur ou d'équipe responsable des relations avec les compagnies, passez à la question suivante).

	Tout à fait en désaccord	Plutôt en désaccord	Ni en accord ni en désaccord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
L'équipe de professionnels est structurée et organisée	1	2	3	4	5
L'équipe de professionnels est multidisciplinaire	1	2	3	4	5
Les professionnels de cette équipe ont une formation en lien avec la mise en valeur du territoire	1	2	3	4	5
Ces professionnels sont compétents en matière de consultation	1	2	3	4	5
Ces professionnels sont capables de bien traduire les besoins, les attentes et les intérêts de votre communauté	1	2	3	4	5
Les rôles et les responsabilités de ces professionnels sont clairs	1	2	3	4	5
Il y a une distinction claire entre les dossiers de nature technique et ceux de nature politique (par exemple : revendication territoriale) portés par ces professionnels	1	2	3	4	5

11. Avez-vous élaboré un processus de suivi des relations avec les compagnies, qui inclut la planification régulière de rencontres, la rédaction conjointe des comptes-rendus des réunions, un processus de règlement des différends, la désignation d'un deuxième répondant au cas où le premier devrait s'absenter, un cadre de travail, etc.?
12. Avez-vous des processus clairs de consultation au sein de votre communauté qui permettent d'identifier vos valeurs et vos enjeux en tant que Première Nation quant à la mise en valeur du territoire? Pourquoi?
13. Avez-vous des processus clairs avec vos membres pour qu'ils puissent être consultés lorsque des activités sur le territoire peuvent affecter leur occupation et leurs activités traditionnelles? Pourquoi?

## Section II : Arrangements de collaboration avec les compagnies œuvrant sur votre territoire ancestral

Les tableaux et textes présentés dans la section suivante ont été tirés et adaptés de Wyatt et al. 2010. Par conséquent, cette section est davantage orientée sur les arrangements de collaboration avec les compagnies forestières. Néanmoins, les questions peuvent être vues plus largement de sorte à les appliquer à d'autres secteurs que le forestier par exemple celui des mines avec les ententes sur les répercussions et avantages.

14. Dans le tableau 1, cochez les types d'arrangements de collaboration que vous entretenez présentement avec une ou plusieurs compagnies (*cochez toutes les cases appropriées. Si vous n'avez pas d'arrangement de collaboration, passez à la question 16*). Faites aussi une liste de ces différents arrangements.

**Tableau 1 : arrangements de collaboration que votre Première Nation entretient présentement**

Cochez	Arrangements de collaboration	
	Forme	Degré de collaboration
	Entente sur l'aménagement du territoire et des ressources	La prise de décisions et l'aménagement relèvent à la fois des peuples autochtones et des gouvernements ou des compagnies.
	Accords et protocoles d'entente spécifiques	Ce sont des conventions visant à définir les enjeux d'accès ou de prise de décisions dans un secteur donné.
	Protocoles d'entente portant sur des cas ou des situations spécifiques	Ce sont des ententes portant sur un cas ou une situation spécifique comme les pratiques de chasse ou la coupe dans une région donnée.
	Autre, précisez :	Arrangements n'entrant pas dans l'une des catégories ci-haut.

À l'aide des tableaux (2 à 6) qui suivent :

15. Décrivez les arrangements de collaboration de la question 14 en fonction des différentes catégories présentées. Recopiez chaque tableau pour chaque arrangement (ou type d'arrangement) puis **cochez** les cases représentant la **situation actuelle** de votre Première Nation.

16. Si ces arrangements de collaboration ne vous conviennent pas ou ne vous permettent pas de répondre à tous vos objectifs ou si vous n'avez pas d'arrangement de collaboration, veuillez indiquer dans les mêmes tableaux les éléments que vous aimeriez que vos arrangements de collaboration incluent. Pour ce faire, **classer** les **situations souhaitées** des plus importantes ou moins importantes, 1 étant la plus importante. Il n'est pas nécessairement de classer toutes les situations.

Exemple de tableau rempli :

15. Actuelle	16. Souhaitée	Participation de votre communauté à l'aménagement et à la planification	
Pour l'arrangement ou pour la situation : <i>Protection des lieux de chasse pendant les activités de coupe X</i>			
		Gestion par votre Première Nation	Gestion du territoire par votre Première Nation, incluant l'établissement d'objectifs, et institutions et décisions relatives aux activités.
		Planification complète	Planification par votre Première Nation, en fonction de vos objectifs, valeurs et connaissances, et définition des droits d'utilisation du territoire par les autres utilisateurs.
	1	Planification partielle	Réalisation par votre Première Nation de certaines tâches de planification, sous la supervision d'un gestionnaire non autochtone (ou externe).
X	2	Études et cartes de l'utilisation du territoire par votre Première Nation	Cartographie et documentation des connaissances et de l'occupation du territoire contribuant à la planification de l'aménagement.
X	3	Documentation et/ou partage des connaissances traditionnelles	Études restreintes des connaissances autochtones susceptibles d'avoir peu d'incidence sur la protection des valeurs de votre Première Nation dans les activités de gestion.
X		Certification forestière	Prise en compte des intérêts, des préoccupations et des enjeux de votre Première Nation dans le but de répondre aux critères des certifications forestières.

**Tableau 2 : Niveau de participation de votre Première Nation à l'aménagement et à la planification**

Le niveau de participation que votre Première Nation possède sur les activités d'aménagement peut varier selon la situation. Généralement, votre pouvoir sera réduit lorsque votre rôle se limitera à fournir de l'information sans que d'autres responsabilités de planification ou d'aménagement vous incombent.

15. Actuelle	16. Souhaitée	Participation de votre Première Nation à l'aménagement et à la planification	
Pour l'arrangement ou pour la situation :			
		Gestion par votre Première Nation	Gestion du territoire par votre Première Nation, incluant l'établissement d'objectifs, et institutions et décisions relatives aux activités.
		Planification complète	Planification par votre Première Nation, en fonction de vos objectifs, valeurs et connaissances, et définition des droits d'utilisation du territoire par les autres utilisateurs.
		Planification partielle	Réalisation par votre Première Nation de certaines tâches de planification, sous la supervision d'un gestionnaire non autochtone (ou externe).
		Études et cartes de l'utilisation du territoire par votre Première Nation	Cartographie et documentation des connaissances et de l'occupation du territoire contribuant à la planification de l'aménagement.
		Documentation et/ou partage des connaissances traditionnelles	Études restreintes des connaissances autochtones susceptibles d'avoir peu d'incidence sur la protection des valeurs de votre Première Nation dans les activités de gestion.
		Certification forestière	Prise en compte des intérêts, des préoccupations et des enjeux de votre Première Nation dans le but de répondre aux critères des certifications forestières.

**Tableau 3 : Influence de votre Première Nation sur la prise de décisions**

Ce tableau vous permet de décrire quelle influence possède votre Première Nation sur les décisions finales. Toutefois, il faut rester critique quant à l'application de ces catégories, car l'attribution officielle des pouvoirs ne confère pas toujours une véritable influence sur la prise de décisions.

15. Actuelle	16. Souhaitée	Influence de votre Première Nation sur la prise de décisions	
Pour l'arrangement ou pour la situation :			
		Autonomie	Votre Première Nation détient le plein pouvoir dans les processus décisionnels qu'elle peut exercer par des règles et des institutions coutumières.
		Délégation d'autorité	L'autorité en matière de prise de décisions est déléguée à votre Première Nation en vertu d'un cadre de travail établi par le gouvernement.
		Cogestion	Les décisions sont prises conjointement par votre Première Nation et les autres comités intervenants. La représentation est habituellement paritaire.
		Tables de consultation	Votre Première Nation et les autres intervenants participent aux discussions sans prendre de décisions.
		Partage d'information	Les gestionnaires d'un arrangement donné et votre Première Nation partagent l'information sur les propositions, les préoccupations et les activités de chacun.
		Transmission d'information	Les gestionnaires transmettent l'information au sujet de leurs plans et de leurs activités. Votre Première Nation peut formuler des commentaires.

**Tableau 4 : Types de tenures forestières détenues par votre Première Nation**

Les tenures forestières sont la plupart du temps dédiées à la récolte de matière ligneuse. Néanmoins, elles peuvent aussi l'être à des produits forestiers non ligneux (PFNL) ou encore à la compensation en fixation de carbone.

15. Actuelle	16. Souhaitée	Types de tenures forestières détenues par votre Première Nation	
Pour l'arrangement ou pour la situation :			
		Terres gérées par votre Première Nation	Votre Première Nation détient les droits et responsabilités d'aménagement en vertu de traités ou de lois.
		Tenures forestières conçues avec votre Première Nation et détenues par celle-ci	Les droits et responsabilités sont délégués par les gouvernements en vertu de systèmes établis par ou avec votre Première Nation.
		Fiducie	Le titre est délégué à un fiduciaire qui aménage le territoire pour votre Première Nation en vue d'atteindre des buts spécifiques.
		Autre type de tenure, précisez :	

**Tableau 5 : activités économiques découlant des arrangements de collaboration**

Les activités en territoire telles que celles découlant de l'industrie forestière ou encore de l'industrie minière offrent diverses occasions : revenus, emploi, développement économique, autonomie, etc. Les tableaux 5 et 6 présentent certaines activités et retombées économiques pouvant découler des arrangements de collaboration qu'entretien votre Première Nation. Si vous pensez à d'autres exemples, ajoutez-les à l'exercice.

15. Actuelle	16. Souhaitée	Activités économiques découlant des arrangements de collaboration	
Pour l'arrangement ou pour la situation :			
		Transformation primaire et secondaire	Par exemple : usines de transformation des produits forestiers comme les scieries et les papeteries, produits à valeur ajoutée et produits forestiers non ligneux.
		Activité de planification forestière	Par exemple : services spécialisés d'aménagement, généralement à contrats, comme les inventaires, la planification et les évaluations communautaires.
		Aménagement et opérations forestières	Par exemple : activités opérationnelles, généralement à contrats, comme la construction de chemin, l'exploitation forestière et la surveillance.
		Opérations sylvicoles et plantation, protection des forêts	Par exemple : activités exigeantes en main-d'œuvre, généralement à contrats, comme la coupe d'éclaircie, la remise en état et la lutte contre les incendies.

**Tableau 6 : retombées économiques découlant des arrangements de collaboration**

15. Actuelle	16. Souhaitée	Retombées économiques découlant des arrangements de collaboration	
Pour l'arrangement ou pour la situation :			
		Ententes relatives à l'emploi et à la formation	Par exemple : ententes entre les communautés et les compagnies ou les organismes pour l'emploi d'Autochtones, incluant souvent la formation.
		Ententes relatives aux revenus et au partage des profits	Par exemple : ententes visant le paiement de redevances ou de droits de coupe, ou le partage des profits de la part soit du gouvernement, soit des compagnies.
		Coûts d'accès	Par exemple : paiements nécessaires pour accéder aux ressources, incluant les répercussions et avantages et l'indemnisation.
		Débouchés indirects	Par exemple : services mécaniques, transport, exploitation des campements forestiers, etc.
		Produits forestiers non ligneux (PFNL)	Par exemple : écotourisme, crédits de carbone et/ou compensation en fixation du carbone, commercialisation des

17. Les objectifs visés par les arrangements de collaboration ont-ils été atteints (*si vous n'avez pas d'arrangement de collaboration, passez à la question 19*)?
18. Quels sont les processus mis en place pour assurer le bon fonctionnement de ce(s) arrangement(s) de collaboration (*répondre pour chacun des arrangements de collaboration que vous avez listés*).
- Identification des objectifs
  - Identification des cibles
  - Mesures de suivi
  - Processus de règlement des différends
  - Autre, précisez : \_\_\_\_\_
19. Avez-vous rencontré des difficultés dans vos démarches de collaboration avec certaines compagnies? Si oui, pouvez-vous nous les décrire?

### **Section III : Échange d'information avec les compagnies**

---

20. Pour faire valoir vos droits ancestraux auprès des compagnies :
- a. Avez-vous amassé l'information concernant votre territoire et l'utilisation et l'occupation qui en est faite par vos membres?
    - i. Si oui, a-t-elle été rendue disponible pour les compagnies?
    - ii. Comment l'avez-vous rendue disponible?
  - b. Cette information a-t-elle été intégrée dans un système d'information géographique permettant d'identifier précisément sur le territoire les sites patrimoniaux, campements, sites de chasse, etc. de vos membres et de votre communauté?
  - c. Avez-vous rencontré des défis pour la mise en place d'un suivi de l'utilisation et de l'occupation du territoire?
    - i. Si oui, lesquels?
21. Avez-vous pensé aux projets que vous aimeriez réaliser sur le territoire dans les prochaines années (*si non, passez à la question suivante*)?
- a. Avez-vous élaboré votre plan de développement sur le territoire?
  - b. Est-ce que ce plan de développement a été transmis aux compagnies œuvrant sur votre territoire ancestral?
  - c. Si oui, avez-vous constaté que ce plan de développement facilite les relations et les consultations avec les compagnies?
    - i. Comment facilite-t-il les relations?
    - ii. Est-ce qu'il permet de faciliter l'harmonisation?

22. Au Québec, la population autochtone est plus jeune que celle non autochtone. En effet, en 2011, 23,7 % de la population autochtone était âgée de moins de 15 ans, contre 16 % pour la population du Québec. De plus, 16 % de la population autochtone était âgée de 15-24 ans (Statistiques Canada 2011). Ces chiffres montrent qu'il y a un grand nombre de jeunes autochtones en âge d'occuper un emploi. Parallèlement, beaucoup d'entreprises forestières ont des problèmes de manque de main-d'œuvre pour combler les nombreux départs à la retraite.
- a. Connaissez-vous les besoins en termes de main-d'œuvre des compagnies œuvrant sur votre territoire ancestral?
    - i. Si oui, désirez-vous les combler, en tout ou en partie, par les ressources humaines de votre communauté?
  - b. Connaissez-vous le profil de la main-d'œuvre de votre communauté?
    - i. Si oui, désirez-vous le partager aux compagnies?
  - c. Que faites-vous pour permettre aux jeunes de votre Première Nation de connaître les opportunités qui se présentent à eux?
  - d. Que faites-vous pour former les jeunes de votre Première Nation afin qu'ils aient les qualifications requises pour ces emplois?
23. Y a-t-il des territoires ancestraux d'autres Premières Nations qui chevauchent le vôtre (*si non, passez à la question suivante*)?
- a. Est-ce que les chevauchements territoriaux ont un effet sur vos relations avec les compagnies qui œuvrent sur ce territoire?
    - i. Si oui, pouvez-vous décrire cet effet?
    - ii. Qu'est-ce qui peut être mis en place pour répondre aux défis que cela représente?
24. Avez-vous noté certaines lacunes qu'ont les représentants des compagnies quant à leurs connaissances de l'histoire, des valeurs, de la culture et des réalités des Premières Nations (*si non, passez à la question suivante*)?
- a. Avez-vous fait quelque chose pour corriger cette situation?
    - i. Si oui, qu'avez-vous fait?
    - ii. Quels ont été les résultats de vos actions?
  - b. Quelles seraient les informations à leur fournir pour corriger cette situation?
25. De votre côté, y a-t-il des connaissances qui sont manquantes par rapport aux compagnies qui œuvrent sur votre territoire ancestral et à leur système de fonctionnement?
26. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur les relations de votre Première Nation avec les compagnies





# **Module 3**

## **Approche de gouvernance territoriale**



### 3. Développement socio-économique

---

L'approche *nation-building* se distingue de l'approche standard entre autres par le fait qu'elle se base sur la mise sur pied d'un système de gouvernance efficace pour assurer le bien-être des membres des communautés autochtones plutôt que sur le développement économique. Cela ne veut pas pour autant dire que le développement socio-économique des communautés n'est pas important. En effet, même dans l'approche *nation-building* une entrée de capitaux suffisante est nécessaire pour assurer que le système de gouvernance mis en place fonctionne et que les membres aient une bonne qualité de vie. Plutôt que de compter sur des transferts de fonds des autres gouvernements, l'approche *nation-building* implique que la communauté diversifie ses sources d'entrée de capitaux et qu'elle œuvre à créer, du moins en partie, ses propres sources de revenus, par exemple, grâce à la création d'entreprises, à la taxation ou à l'émission de permis. Ainsi, selon l'approche *nation-building*, le développement économique est le processus par lequel une communauté améliore sa capacité économique pour soutenir ses membres, atteindre les objectifs socioculturels qu'elle s'est fixés et supporter son système de souveraineté et de gouvernance. Chaque communauté doit s'assurer d'avoir un système de développement socio-économique qui corresponde à ses valeurs et qui puisse répondre à ses objectifs (Begay *et al.* 2007).

Plusieurs conseils de bande créent et gèrent des entreprises pour générer des revenus et créer des emplois. Les entreprises d'un conseil de bande peuvent apporter plusieurs autres avantages comme un plus grand contrôle sur les activités qui se déroulent sur le territoire ou l'acquisition de l'expérience, des compétences et de l'expertise dans un secteur d'activité comme la foresterie. Les avantages fiscaux, les marchés de niche pour les Premières Nations, les économies d'échelle et la propriété collective des ressources sont tous des éléments qui peuvent aussi justifier la propriété collective. En outre, détenir une entreprise peut être une avenue intéressante afin de développer des relations avec d'autres entreprises de votre région.

Par ailleurs, ce ne sont plus uniquement les entreprises du conseil de bande qui peuvent être mises à contribution pour profiter des opportunités du marché. En effet, les membres de la communauté peuvent également être

appelés à se lancer en affaires. En encourageant l'entrepreneuriat privé, le conseil de bande facilite la création d'emplois, aide à maintenir l'argent en circulation dans l'économie locale et permet d'établir une base pour une taxe de vente laquelle pourra fournir des revenus supplémentaires pour les fonctions gouvernementales et la prestation de services gouvernementaux (Cornell *et al.* 2007). Des opérations à plus petite échelle, les compétences du propriétaire et les besoins des clients peuvent être des raisons motivant la propriété privée. Cela dit, il peut être bénéfique pour une communauté de permettre la cohabitation entre les entreprises privées et les entreprises du conseil. Cette situation est possible, car toutes les entreprises ne sont pas semblables. Si un modèle mixte est mis en valeur, cette collaboration entre les principaux acteurs du développement local pourrait permettre à la communauté de tirer le meilleur des deux mondes.

Toutefois, la création d'entreprises locales n'est pas une tâche facile et, pour y arriver, le conseil de bande doit être en mesure de créer un environnement sain pour encourager l'entrepreneuriat en lien avec l'aménagement et l'exploitation du territoire. Notamment, les élus de votre gouvernement local peuvent porter une attention toute particulière aux institutions et aux flux d'informations qui structurent la relation entre le côté politique du conseil de bande et les entreprises que le conseil de bande exploite. Les « bonnes pratiques », c'est-à-dire garder cette relation saine et claire et respecter une définition stricte des responsabilités, permettent d'assurer des profits plus élevés, plus de revenus gouvernementaux et des occasions d'affaires multiples (Grant et Taylor 2007).

Il est de plus en plus reconnu que la collaboration au sein d'un réseau d'entreprises peut avoir un impact positif sur le dynamisme et la performance des entreprises locales. Les réseaux peuvent fournir aux entreprises locales des informations stratégiques pour identifier de nouvelles opportunités d'affaires ou réduire l'incertitude et le risque lié à ces dernières. De plus, les activités de réseautage entre entreprises peuvent aboutir à la création de nouvelles entreprises. Les leaders d'une communauté ont donc la capacité de développer et maintenir des réseaux au profit des entreprises locales. Ces diverses perspectives montrent que le succès des entreprises

autochtones ne dépend pas seulement des individus, mais aussi de leur capacité à coopérer avec leur milieu.

Pour réfléchir à tout cela, veuillez répondre aux questions suivantes afin de présenter un portrait global de votre communauté quant à son développement socio-économique.

1. Quels sont vos objectifs de développement socio-économique?
2. Comment comptez-vous atteindre ces objectifs?
3. Sur une échelle de 1 à 10 (10 étant une note élevée/excellente), évaluez le système de développement socio-économique de votre Première Nation.

**Votre système de développement socio-économique permet de :**

- a. **Créer** des conditions permettant aux membres et à leurs familles de subvenir à leurs besoins.  
Note : \_\_\_\_\_
  - b. **Supporter** les valeurs et les activités traditionnelles et culturelles que vos membres souhaitent faire perdurer.  
Note : \_\_\_\_\_
  - c. **Supporter** votre système de souveraineté et de gouvernance.  
Note : \_\_\_\_\_
4. Pour votre Première Nation, comment le développement économique lié au territoire forestier serait optimisé?
- Modèle de développement communautaire
  - Modèle de développement privé
  - Modèle de développement mixte

Vous pouvez maintenant répondre aux modules qui suivent selon vos besoins. Le module 3.1 permet, principalement, d'identifier vos principales sources de revenu et leur pérennité. Le modèle de développement communautaire est abordé dans le module 3.2 alors que le modèle de développement privé l'est dans le module 3.3. Pour aborder le modèle de développement mixte, il est préférable de répondre aux modules 3.2 et 3.3, puis de finaliser la réflexion avec le module 3.4. Le module 3.5 aborde la mise en oeuvre de la multifonctionnalité des territoires qui vous concernent. Enfin, le module 3.6 traite de la main-d'oeuvre forestière.

## Quelques définitions

---

Voici quelques définitions pouvant éclaircir la compréhension des modules regroupés sous le thème Développement socio-économique. Certains de ces concepts sont vus dans le contexte de l'AGTPN. Vous pourriez vous approprier les définitions proposées et les modifier au besoin pour les adapter à votre situation. Soulignons toutefois que les définitions accompagnant les différentes formes d'entreprises réfèrent à des formes juridiques.

### Développement économique

---

Le développement économique est le processus par lequel une communauté améliore sa capacité économique pour soutenir ses membres, atteindre les objectifs socioculturels qu'elle s'est fixés et supporter son système de souveraineté et de gouvernance.

### Formes d'entreprises

---

Plusieurs formes peuvent être envisagées pour la création d'une entreprise autochtone. Chaque forme a des caractéristiques différentes et comportera des avantages et des inconvénients selon la situation. Voici une brève introduction à des formes qui pourraient être envisagées pour la création d'une entreprise autochtone (CMLSJ, 2011).

- **Entreprise individuelle**

C'est une entreprise dont les activités commerciales sont opérées par un individu qu'on appelle souvent travailleur autonome ou indépendant. « *Une telle entreprise n'a pas d'existence juridique distincte de son propriétaire et n'a ni personnalité juridique ni patrimoine distincts.* » (Revenu Québec, 2015). Si une telle forme d'entreprise est exploitée entièrement sur une réserve, les revenus de l'individu sont non imposables (CMLSJ, 2011).

- **Coentreprise**

La coentreprise est parfois désignée sous le terme *joint-venture* ou société en participation. C'est un partenariat qui ne constitue pas une personne morale, qui n'a pas de personnalité juridique et dont les associés agissent en leur nom propre pour le compte de tous (Revenu Québec, 2015). Une coentreprise implique au moins deux entreprises mettant en commun leurs ressources et leur expertise pour atteindre un but particulier. Les risques et récompenses de l'entreprise sont également partagés. (Chambre de commerce du Montréal métropolitain)

La coentreprise offre une flexibilité au niveau de la propriété des biens lesquels peuvent demeurer ou non la propriété de chaque coentrepreneur. Elle offre donc une structure flexible qui peut s'adapter selon le contexte du partenariat. C'est une option qui est intéressante pour les étapes préalables à la formation définitive d'une entreprise ou pour un projet. Cependant, la coentreprise a comme inconvénients que les coentrepreneurs demeurent personnellement responsables des dettes. Elle nécessite aussi des règles de gestion et d'imputabilité rigoureuses. Enfin, la définition des titres n'est pas claire et l'obtention d'un financement peut être difficile compte tenu du statut juridique de la coentreprise.

- **Personne morale sans but lucratif**

« *Une personne morale sans but lucratif est un groupement de personnes qui exerce des activités sans but lucratif* » (Revenu Québec, 2015). C'est ce que l'on appelle parfois un organisme sans but lucratif (OSBL). Cette forme d'entreprise a une existence distincte de celle de ses membres (*idem.*). Aucun revenu n'est payable à un actionnaire ou à un propriétaire (CMLSJ, 2011).

- **Société en nom collectif (S.E.N.C.)**

Il s'agit d'un « *groupement de personnes, appelées associés, qui conviennent, dans un esprit de collaboration, d'exercer une activité commune. Les associés d'une société en nom collectif ont pour but d'exploiter une entreprise, d'y contribuer par la mise en commun de biens, de connaissances ou d'activités et de partager entre eux les bénéfices pécuniaires et les pertes qui en résultent.* » (Revenu Québec, 2015)

La S.E.N.C. a notamment les avantages de permettre la mise en commun des ressources, des biens et de la capacité financière de plusieurs personnes ; de permettre l'allocation des bénéfices en fonction du risque ; d'apporter une flexibilité quant à la répartition des bénéfices. Il s'agit d'une forme simple et peu onéreuse, mais qui est à envisager entre des personnes qui se connaissent bien. Cette forme d'entreprise a comme inconvénient de ne pas permettre les appels publics à l'épargne de même que l'émission de titres négociables. Elle peut aussi manquer de clarté quant aux titres de propriété (CMLSJ, 2011).

- **Société en commandite (S.E.C)**

Une société en commandite est constituée d'un ou de plusieurs commandités et commanditaires qui participent au fonds commun de la société. « *Les commandités fournissent surtout leur travail, leur expérience et leur compétence. Ce sont les seules personnes autorisées à administrer et à représenter la société. Ils ont une responsabilité solidaire à l'égard des dettes de la société.[...] Les commanditaires fournissent argent ou biens à la société et leur responsabilité à l'égard des dettes de la société se limite à leurs apports dans cette dernière* (Revenu Québec, 2015).

Parmi les avantages de la S.E.C on compte la mise en commun des ressources, des biens et de la capacité financière de plusieurs personnes. Elle offre également une flexibilité quant à la répartition des bénéfices. C'est une forme d'entreprise avec laquelle les institutions financières sont familières, ce qui peut favoriser l'obtention de financement. Cependant, les commanditaires ne sont pas impliqués dans l'administration et la gestion de la société alors que la responsabilité est illimitée pour les commandités (CMLSJ, 2011).

- **Société par actions**

Cette forme d'entreprise est parfois appelée compagnie ou personne morale. Étant une entité juridique distincte, elle détient des droits et des obligations qui lui sont propres. Elle se caractérise notamment par une existence distincte de celle de ses actionnaires ainsi que par le fait qu'elle a des droits et qu'elle assume des responsabilités et des obligations (Revenu Québec, 2015).

La société par actions a l'avantage de limiter la responsabilité de chacun des actionnaires et de partager le risque entre ceux-ci. De plus, comme les institutions financières sont familières avec cette forme d'entreprise, l'obtention du financement peut être facilitée. Cependant, il s'agit d'une entité imposable, même si tous les actionnaires sont autochtones et que les activités sont réalisées sur réserve (CMLSJ, 2011).



#### **Pour aller plus loin**

Si vous voulez approfondir certaines questions en matière de forme juridique d'entreprise, nous vous recommandons de consulter le site Web suivant :

<http://www.registreentreprises.gouv.qc.ca/fr/demarrer/differentes-formes-juridiques/default.aspx>

### 3.1. Gestion et ressources financières de la communauté

---

Dans l'optique d'autonomie gouvernementale d'une Première Nation, il est important que le conseil de bande crée, au moins en partie, ses propres sources de revenus, et ce, afin que la communauté puisse se développer selon ses propres priorités. En effet, lorsqu'une Première Nation accepte l'argent d'un autre gouvernement, cela la rend redevable à ce gouvernement. Elle doit donc opérer en fonction de priorités externes, respecter des normes, des balises et un cadre externes, rendre des comptes à cet autre gouvernement et, en somme, perdre la flexibilité qui vient avec le fait d'avoir son propre argent à dépenser.

En même temps, le gouvernement canadien a des obligations envers les conseils de bande, qu'il remplit soit par la prestation de services ou par des transferts financiers. Les conseils qui gèrent mal ces transferts sont encore plus sujets à une domination coloniale. Le gouvernement fédéral peut accroître la surveillance en modifiant les modalités de paiement ou en limitant unilatéralement la gestion du conseil.

À l'inverse, les conseils de bande qui ont des revenus discrétionnaires, même en petite quantité, ont les moyens de poursuivre des projets, tels que des efforts de renforcement de la gouvernance territoriale, qui permettront d'accroître leur capacité à prendre en charge la gestion et le développement de leur territoire. Les conseils qui gèrent bien leur argent sont en mesure de tirer un meilleur parti des transferts fédéraux, de se qualifier pour des subventions fédérales supplémentaires et de protéger et d'accroître leurs propres sources de revenus. Tous ces éléments contribuent à renforcer l'autorité de la Première Nation sur le territoire (Cornell *et al.* 2004).

#### Description du questionnaire

---

**Durée :** 45 minutes  
**Matériel :** -

1. Quelle est la dépendance de votre Première Nation envers les fonds provenant d'autres gouvernements (*cochez un choix*)?
  - La plupart de ce que nous faisons, y compris la gestion de notre propre conseil de bande, dépend de subventions fédérales ou d'autres fonds externes.
  - Nous dépendons toujours des subventions, mais nous commençons à générer au moins une partie de nos propres fonds.
  - Nous dépendons de moins en moins des subventions des autres gouvernements et générons de plus en plus nos propres revenus que nous pouvons utiliser pour nos propres besoins.
2. Quels fonds contrôlés par votre conseil de bande ou votre communauté pourraient, le cas échéant, être utilisés pour renforcer la gouvernance territoriale de votre Première Nation?
3. Est-ce que ces fonds sont susceptibles d'être disponibles à long terme? Pourquoi ou pourquoi pas?
4. Que doit-il se passer pour que ces fonds soient disponibles pour servir aux efforts de renforcement de la gouvernance territoriale de votre Première Nation (par exemple, une décision du conseil de bande, une décision des actionnaires, une décision de gestion, etc.)?
5. Est-ce que votre conseil de bande attribue des ressources, qui ne sont pas fournies par les gouvernements fédéral ou provincial, pour les fonctions du gouvernement liées à la gestion et à la mise en valeur du territoire?
6. Est-ce que votre communauté procède à des exercices budgétaires réguliers pour les opérations gouvernementales?
  - a. Si oui, décrivez ce processus.
7. Est-ce que les budgets sont rendus publics de manière à informer la communauté de la façon dont l'argent de votre Première Nation est alloué?
  - a. Si oui, décrivez comment cela est rendu public.
8. Est-ce que les états financiers sont rendus publics de manière à informer la communauté de la façon dont l'argent de votre Première Nation est utilisé?
  - a. Si oui, décrivez comment cela est rendu public.
  - b. Est-ce que ce moyen est optimal pour rendre les états financiers publics?
9. Est-ce que les données sur la performance des entreprises sont rendues publiques de façon à garder la communauté informée sur la performance des entreprises de votre communauté?
  - a. Si oui, décrivez comment cela est rendu public.
10. Y a-t-il des mécanismes qui encadrent la gestion financière du conseil de bande et de ses entreprises?
11. Êtes-vous confiant que votre conseil de bande a mis en place de saines politiques et pratiques financières? Pourquoi?
12. Êtes-vous convaincu que votre conseil de bande appliquera toujours ces politiques et ces pratiques? Pourquoi?
13. Pensez-vous que la communauté en général a confiance dans les pratiques et les politiques financières de votre communauté? Pourquoi?
14. Comment évaluez-vous le niveau de connaissance des **élus** de votre communauté par rapport aux enjeux financiers (*cochez un choix*)?
  - Élevé
  - Moyen
  - Faible
  - a. Si le niveau est faible ou moyen, que pouvez-vous faire pour l'élever?
  - b. Sur quels aspects devez-vous particulièrement travailler?
  - c. Considérez-vous que les élus de votre communauté sont intègres quant à la gestion financière de la communauté?

15. Comment évaluez-vous le niveau de connaissance des **gestionnaires** et du **personnel** des programmes de votre Première Nation de votre communauté par rapport aux enjeux financiers (*cochez un choix*)?

Élevé

Moyen

Faible

a. Si le niveau est faible ou moyen, que pouvez-vous faire pour l'élever?

b. Sur quels aspects devez-vous particulièrement travailler?

c. Considérez-vous que les gestionnaires et le personnel des programmes de votre Première Nation sont intègres quant à la gestion financière de la communauté?

16. Comment évaluez-vous le niveau de connaissance des **membres** de votre Première Nation par rapport à la situation financière de votre conseil de bande (*cochez un choix*)?

Élevé

Moyen

Faible

a. Si le niveau est faible ou moyen, que pouvez-vous faire pour l'élever?

b. Sur quels aspects devez-vous particulièrement travailler?

17. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur la gestion et les ressources financières de votre Première Nation?

## 3.2. Soutenir les entreprises détenues par le conseil de bande

Avant d'entamer le Module 3.2 – Soutenir les entreprises détenues par le conseil de bande, assurez-vous d'avoir lu l'introduction et complété les questions de l'introduction du Module 3 – Développement socio-économique.

Dans un modèle de développement communautaire ou collectif, il est important de clarifier les rôles et responsabilités des différents intervenants impliqués dans le développement économique. Votre conseil de bande doit s'assurer que les orientations prises par ses entreprises respectent les valeurs et la vision de la communauté et qu'elles permettent d'atteindre les objectifs sociaux, culturels et économiques de la communauté. Enfin, afin d'assurer leur succès, les entreprises détenues par votre conseil de bande, le cas échéant, doivent être compétitives et intéressantes à contracter par d'autres acteurs du milieu.

Les questions de ce module portent sur l'exploitation des ressources forestières, et ce, à titre d'exemple. En effet, vous pourriez adapter les questions du module à une autre industrie, selon vos besoins. On considère les entreprises forestières comme étant celles œuvrant dans tous les domaines de la foresterie, par exemple l'aménagement forestier, la planification forestière, la récolte de matière ligneuse, les travaux de préparation de terrain et de plantation, les travaux d'amélioration de la qualité des peuplements, l'inventaire forestier et la voirie.

### Description du questionnaire

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur les deux sujets suivants :

- les entreprises forestières détenues par votre conseil de bande;
- le rôle de votre conseil de bande dans l'exploitation du territoire.

**Durée** : 30 minutes  
**Matériel** : -

### Section I : Entreprises forestières détenues par le conseil

1. Est-ce que le conseil de bande de votre Première Nation possède et exploite des entreprises forestières?
  - a. Si non, est-ce que votre conseil de bande réalise des travaux forestiers en régie interne (par exemple sous un secteur appelé «foresterie» ou «territoire et ressources») Si vous avez répondu oui à cette question, considérez les prochaines comme s'appliquant à votre situation où le terme «entreprise forestière» correspond au secteur de votre conseil qui réalise les travaux forestiers.

Si votre Première Nation n'effectue pas de travaux forestiers, via des entreprises ou en régie interne, passez à la question 10.

2. Pour chacune des entreprises forestières de votre conseil de bande, veuillez indiquer :
- Le nom et l'année de création de l'entreprise.
  - L'équipement forestier actuellement détenu par l'entreprise.
  - La main-d'œuvre qui fait actuellement partie de l'entreprise et ses compétences.
  - L'activité qui représente le mieux la principale source de revenus d'exploitation pour cette entreprise (*cochez seulement une source*).
    - Services aux entreprises forestières (ex. : gestion environnement, cartographie)
    - Activités touristiques et/ou de récréation axée sur la forêt (ex. : pourvoirie)
    - Protection des forêts (feu et/ou insectes)
    - Pépinière forestière
    - Sylviculture
    - Planification forestière
    - Inventaire forestier
    - Fabrication de produits forestiers, précisez :
      - Bois à pâte/copeaux/biomasse
      - Bois d'œuvre
      - Produits de 2<sup>e</sup> transformation
      - Autre \_\_\_\_\_
    - Coupe de bois de chauffage
    - Récolte de bois à valeur commerciale
    - Récolte de produits forestiers non ligneux
    - Construction et entretien de chemins
    - Transport de billots/produits forestiers
    - Aucune des précédentes – autre, précisez : \_\_\_\_\_

Pour chacune de vos entreprises forestières de votre conseil de bande, répondez aux questions suivantes :

3. En vous référant à votre clientèle de l'année dernière, estimez le pourcentage du total de vos ventes qui a été fait dans les marchés des zones géographiques suivantes :
- Marché local (même communauté, région) : \_\_\_\_\_%
  - Province : \_\_\_\_\_%
  - Canada : \_\_\_\_\_%
  - États-Unis : \_\_\_\_\_%
  - Ailleurs dans le monde : \_\_\_\_\_%, précisez : \_\_\_\_\_
4. En moyenne, au cours des trois dernières années, la clientèle pour cette entreprise était constituée de (*cochez une case*) :
- Un client (passez à la question 3.d)
  - 2 à 5 clients
  - 6 à 15 clients
  - Plus de 15 clients
5. Approximativement, pour les trois dernières années, votre client principal représente quel pourcentage de vos ventes?

6. Quel est le type de propriété de l'entreprise (cochez une case)?

- Entreprise individuelle
- Compagnie ou société par actions
- Coopérative
- Société en nom collectif, SENC
- Société en commandite, SEC
- Coentreprise
- Organisme sans but lucratif
- Les travaux forestiers sont réalisés par le conseil de bande, en régie interne
- Autre, précisez : \_\_\_\_\_

Au début du module 3, vous trouverez une section de définitions qui détaille notamment différentes formes d'entreprises.

7. Qui détient la participation majoritaire dans l'entreprise (ou qui détient une voix prépondérante si l'entreprise appartient à des partenaires égaux) (cochez une case)?

- Membre individuel d'une communauté autochtone
- Un conseil de bande
- Un conseil tribal ou groupe de conseils de bande
- Corporation de développement
- Partenaire externe
- Autre, précisez : \_\_\_\_\_

8. En moyenne, au cours de la dernière année financière...

	Travailleur à temps plein pour toute l'année	Travailleur à temps partiel pour toute l'année (moins de 30hrs/semaine)	Travailleurs saisonniers (à temps plein ou temps partiel, mais pas toute l'année)
i) Combien d'employés étaient...?			
ii) Combien de ces employés étaient des autochtones?			
iii) Combien de ces employés étaient des femmes?			

9. Indiquez quel équipement et quelle main-d'œuvre manquent à vos entreprises forestières pour qu'elles demeurent ou deviennent des entreprises concurrentielles au niveau local et régional.

10. Quelle importance accorde votre conseil à chacun des objectifs suivants pour ses entreprises forestières (*encerclez le niveau d'importance pour chacun des objectifs*)?

Objectifs	Aucune importance	Peu d'importance	Plus ou moins d'importance	De l'importance	Une grande importance
a) Contribuer à l'autonomie gouvernementale de la communauté	1	2	3	4	5
b) Contribuer à l'autosuffisance économique de la communauté	1	2	3	4	5
c) Faire des profits et générer des dividendes pour le conseil	1	2	3	4	5
d) Assurer la rentabilité (coûts inférieurs aux revenus)	1	2	3	4	5
e) Croissance et expansion des entreprises	1	2	3	4	5
f) Fournir de l'emploi pour la communauté	1	2	3	4	5
g) Développer une expertise dans la communauté	1	2	3	4	5
h) Assurer le contrôle des activités se déroulant sur le territoire traditionnel de la communauté	1	2	3	4	5
i) Fournir des services à la communauté	1	2	3	4	5
j) Protéger la culture et les valeurs de la communauté	1	2	3	4	5
k) Protéger l'environnement	1	2	3	4	5
l) Autre, précisez :	1	2	3	4	5

11. Ces objectifs sont-ils clairs pour (encerclez le niveau de clarté pour chaque groupe) :

Groupes	Pas du tout clairs	Pas clairs	Plus ou moins clairs	Assez clairs	Très clairs
Élus de votre conseil de bande	1	2	3	4	5
Gestionnaires de votre conseil de bande	1	2	3	4	5
Directeurs et employés des entreprises	1	2	3	4	5
Population	1	2	3	4	5
Partenaires non-autochtones, le cas échéant	1	2	3	4	5

12. Plusieurs compétences sont nécessaires à la gestion et au fonctionnement d'une entreprise. Quels sont les besoins en termes de compétence pour votre communauté (*encerclez le niveau de besoin pour chacune des compétences*)?

Compétences	Pas du tout un besoin	Pas un besoin	Plus ou moins un besoin	Besoin important	Besoin très important
a) Gestion des affaires	1	2	3	4	5
b) Développement des marchés	1	2	3	4	5
c) Ventes	1	2	3	4	5
d) Gestion des ressources humaines	1	2	3	4	5
e) Marketing	1	2	3	4	5
f) Fiscalité	1	2	3	4	5
g) Établissement de budgets	1	2	3	4	5
h) Autre, préciser :	1	2	3	4	5

13. Les conseils de bande détiennent parfois plusieurs entreprises simultanément, cela à des fins de diversification ou de mise en valeur de sous-produits issus de leurs opérations. On parle alors d'un portefeuille d'entreprises. Votre communauté possède-t-elle un tel portefeuille d'entreprises? Représentez par un dessin votre conseil, ses entreprises ainsi que les liens qui les unissent.

14. Pour quels aspects suivants le conseil a-t-il une planification écrite?

- Planification financière
- Planification des ressources humaines
- Plan de marketing
- Plan de développement des produits/services

15. Un réseau d'entreprise peut contribuer à assurer le succès d'une entreprise. Veuillez nous indiquer si les entreprises de votre communauté font partie d'un tel réseau.

16. De nouvelles entreprises forestières devraient-elles être créées par votre conseil de bande (*si non, passez à la question 19*)?

- a. Quel équipement devrait être acquis?
- b. Quelles compétences devraient être recherchées pour la main-d'œuvre?

17. Quel type de propriété votre conseil devrait-il favoriser pour ses entreprises forestières (*cochez un choix*)?

- Entreprise individuelle
  - Compagnie ou société par actions
  - Coopérative
  - Société en nom collectif, SENC
  - Société en commandite, SEC
  - Coentreprise
  - Organisme sans but lucratif
  - Le conseil devrait réaliser des travaux forestiers en régie interne
  - Autre, précisez : \_\_\_\_\_
- a. Pourquoi?

18. Pour démarrer de nouvelles entreprises forestières, est-ce que votre conseil de bande devrait prendre un ou des partenaires d'affaires? Expliquez.

## Section II : Rôle du conseil de bande

---

19. Quel rôle devrait avoir le conseil de bande dans l'exploitation du territoire afin de favoriser la réussite du développement économique de votre Première Nation (*plus d'une réponse possible*).

- Le conseil de bande ne devrait avoir aucun rôle dans l'exploitation de la ressource forestière.
- Le conseil de bande devrait accompagner les entrepreneurs privés désirant exploiter la ressource forestière.
- Le conseil de bande devrait gérer l'exploitation de la ressource forestière, mais devrait sous-traiter d'autres entreprises pour la réalisation des travaux d'exploitation.
- Le conseil de bande devrait gérer l'exploitation de la ressource forestière et devrait posséder sa propre entreprise d'exploitation.

20. Dans votre communauté, est-ce que le directeur général ou des membres du conseil de bande jouent un rôle important dans les opérations courantes des entreprises détenues par le conseil?

21. Est-ce que les gestionnaires des entreprises appartenant au conseil de bande peuvent faire la plupart des embauches, licenciements, paies, achats, marketing et autres décisions quotidiennes sans consulter le conseil de bande?

22. Est-ce que les gestionnaires des entreprises détenues par le conseil font rapport à un conseil d'administration, à une entité indépendante similaire ou au conseil de bande?

- Conseil d'administration ou entité indépendante similaire
- Conseil de bande ou des leaders expérimentés et élus

23. Quelles sont les compétences requises pour les membres du conseil d'administration de l'entreprise?

24. Est-ce que les élus siègent aux conseils d'administration des entreprises détenues par le conseil *(cela peut varier selon l'entreprise. Fournissez une réponse pour chacune des entreprises)*?
- a. Si oui, à quel titre?
  - b. Quelle proportion du conseil d'administration est composée de représentants élus?
25. Est-ce que les entreprises appartenant au conseil ont leurs propres chartes qui définissent leur façon de fonctionner et leur relation avec le conseil?
26. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur le soutien aux entreprises détenues par le conseil de bande de votre Première Nation?

### 3.3. Soutenir les entreprises détenues par les membres de la Première Nation

Avant d'entamer le Module 3.3 – Soutenir les entreprises détenues par les membres de la Première Nation, assurez-vous d'avoir lu l'introduction et complété les questions de l'introduction du Module 3 – Développement socio-économique.

Le développement de l'entrepreneuriat privé peut être complémentaire à celui d'entreprises détenues par le conseil de bande et peut amener de nombreux bénéfices pour votre Première Nation. Par exemple, mentionnons la création d'emplois pour vos membres, le maintien des membres talentueux et formés dans la communauté et le renforcement de la souveraineté de votre Première Nation. Ce dernier aspect s'explique par le fait qu'utiliser les ressources disponibles au sein de la communauté diminue la nécessité d'aller chercher des ressources externes et de devoir se développer en fonction de priorités externes.

Votre conseil de bande doit donc permettre et encourager le développement d'entreprises par les membres de votre communauté. Pour ce faire, il doit inclure ces entreprises privées dans la stratégie de développement de votre Première Nation et transmettre le message auprès des membres que l'entrepreneuriat privé est bénéfique pour la collectivité. De plus, les politiques doivent être claires et stables afin que les entreprises privées évoluent dans un environnement qui facilite leur développement. Encourager le développement de ces entreprises peut aussi nécessiter des investissements de la part du conseil de bande, par exemple des investissements dans les infrastructures (Cornell *et al.* 2007).

La mise en valeur de terres privées de votre Première Nation, le cas échéant, pourrait devenir une opportunité d'affaires pour les entrepreneurs privés déjà impliqués dans les activités liées à la mise en valeur des ressources du territoire et pour ceux voulant se lancer dans ce secteur.

Les questions de ce module portent sur les activités et entreprises forestières, qui sont celles dont les activités dépendent des ressources forestières (bois, plantes, faune, paysages); qui sont impliquées dans les activités d'aménagement forestier telles que la sylviculture, la récolte de bois, etc.; qui fournissent des services tels que la construction de chemins forestiers, transport, services environnementaux et cartographie, ou qui manufacturent les produits du bois. Néanmoins, vous pourriez adapter les questions du module à d'autres types d'entreprises, selon vos besoins.

#### Description du questionnaire

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur les deux sujets suivants:

- les entreprises forestières détenues par les membres de votre communauté;
- le soutien offert par le conseil de bande aux entreprises privées.

**Durée :** 30 minutes

**Matériel :**

## Section I : Entreprises forestières détenues par les membres

1. Lequel des énoncés suivants décrit le nombre d'entreprises forestières situées sur la réserve et appartenant à des membres de la communauté (cochez un choix)?
- Il n'y a pas d'entreprise forestière appartenant à des membres sur la réserve
  - Seuls quelques membres ont leur propre entreprise forestière sur la réserve
  - Un bon nombre de membres ont leur propre entreprise forestière sur la réserve
  - Il semble que beaucoup de membres soient propriétaires de leur propre entreprise forestière sur la réserve

Répondez aux prochaines questions si vous êtes un entrepreneur dont la compagnie est en lien avec l'exploitation du territoire forestier (si vous n'êtes pas entrepreneur, passez à la question 8).

2. Veuillez compléter les informations suivantes :
- a. Nom de votre entreprise :
  - b. Secteur d'activité :
  - c. Nombre d'employés et leur(s) formation(s) :
  - d. Parc d'équipement (type de machinerie et leur nombre) :

3. Aimerez-vous obtenir des contrats dans le cadre de l'exploitation des ressources forestières sur les terres privées de votre Première Nation et/ou sur son territoire ancestral, même si cela vous demande d'adapter votre parc d'équipement. Le cas échéant :
- a. Devriez-vous acquérir d'autre(s) machinerie(s) pour être un entrepreneur intéressant à contracter pour les activités forestières?
  - b. Lesquelles sont-ils?
  - c. Devriez-vous engager de nouveaux employés pour être un entrepreneur intéressant à contracter pour les activités forestières?
  - d. Quelles connaissances devraient avoir ces nouveaux employés?
4. Plusieurs compétences sont nécessaires à la gestion et au fonctionnement d'entreprise. Quels sont les besoins en termes de compétences pour votre entreprise (encerclez le niveau de besoin pour chacune des compétences)?

Compétences	Pas du tout un besoin	Pas un besoin	Plus ou moins un besoin	Besoin important	Besoin très important
a) Gestion des affaires	1	2	3	4	5
b) Développement des marchés	1	2	3	4	5
c) Ventes	1	2	3	4	5
d) Gestion des ressources humaines	1	2	3	4	5
e) Marketing	1	2	3	4	5
f) Fiscalité	1	2	3	4	5
g) Établissement de budgets	1	2	3	4	5
h) Autre, préciser :	1	2	3	4	5

5. Pour quels des aspects suivants votre entreprise a-t-elle une planification écrite :

- Planification financière?
- Planification des ressources humaines?
- Plan de marketing?
- Plan de développement des produits/services?

6. Un réseau d'entreprise peut contribuer à assurer le succès d'une entreprise. Votre entreprise fait-elle partie d'un tel réseau?

7. Pensez-vous que plusieurs membres souhaiteraient démarrer leur propre entreprise forestière si c'était plus facile à faire? Expliquez.

Si vous n'êtes pas entrepreneur forestier, répondez aux questions suivantes (8 à 10).

8. Seriez-vous intéressé à démarrer votre propre entreprise forestière si votre communauté présentait des opportunités pour l'exploitation du territoire forestier

a. Dans quel secteur d'activité précisément?

9. Si vous n'êtes pas entrepreneur forestier, seriez-vous intéressé à travailler pour une entreprise forestière qui ne serait pas la vôtre?

a. Dans quel secteur d'activité?

10. Pensez-vous que plusieurs membres souhaiteraient démarrer leur propre entreprise forestière si c'était plus facile à faire? Expliquez.

## Section II : Soutien du conseil de bande

11. Y a-t-il des règlements régissant les nouvelles activités des entreprises dans votre communauté? Par exemple, les procédés pour l'obtention d'un permis d'affaires, la location de terrains, le zonage, l'obtention d'autorisation environnementale, le paiement des impôts, etc.

a. S'il y a de tels règlements dans votre communauté, est-il facile ou difficile de les trouver?

12. Si vous êtes un entrepreneur à la tête de sa propre entreprise forestière, comment décririez-vous l'administration du conseil de bande (*écrivez chacune des lettres correspondant à votre opinion*) :

\_\_\_\_\_ Utile ou Inutile

\_\_\_\_\_ Efficace ou Inefficace

\_\_\_\_\_ Il est Facile ou Difficile de travailler avec l'administration du conseil

\_\_\_\_\_ Je n'ai pas de relations avec l'administration du conseil

13. Est-ce que le conseil de bande a tendance à rivaliser avec les entreprises privées de la communauté qui réussissent (par exemple, en démarrant une entreprise qui fait la même chose)?

14. Est-ce que les membres qui veulent démarrer leur propre entreprise sur la réserve ont à se soucier de certaines politiques du conseil de bande et de la façon dont cela pourrait affecter leur entreprise?

15. Quels sont les autres défis spécifiques auxquels les entrepreneurs forestiers privés de la communauté sont confrontés pour le démarrage, le maintien ou l'expansion de leur entreprise?

16. Est-ce qu'il y a des possibilités de financement disponibles pour les entrepreneurs forestiers privés de votre communauté (par exemple par le conseil de bande, une banque, un organisme de soutien au développement d'entreprise ou un programme de développement économique) *(s'il n'y a pas de possibilité de financement, passez à la question suivante)?*
  - a. Est-ce que ces financements sont faciles à obtenir?
  - b. Est-ce que ces financements sont adéquats pour les besoins des entrepreneurs forestiers?
17. Qu'est-ce que votre conseil de bande fait pour soutenir les entrepreneurs forestiers privés (fonds pour les petites entreprises, centre d'aide technique, formation, etc.)?
  - a. Si votre conseil de bande ne fait actuellement rien pour soutenir les entrepreneurs forestiers privés, que pourrait-il faire pour les soutenir?
18. Est-ce que les moyens utilisés par le conseil de bande pour faire connaître les opportunités de développement économiques aux membres sont efficaces?
  - a. Que pourrait-il faire pour améliorer sa communication envers ses membres et, ainsi, leur permettre d'être au courant des opportunités de développement économiques?
19. Est-ce que les moyens utilisés par le conseil de bande pour rejoindre la population pour les offres d'emplois liés à la mise en valeur du territoire forestier ou à la transformation des ressources forestières sont efficaces?
  - a. Que pourrait-il faire pour améliorer sa communication envers ses membres et, ainsi, leur permettre d'être au courant des offres d'emplois disponibles dans la région?
  - b. Que devrait-il mettre en place pour que les membres bénéficient des opportunités d'emploi liées à la mise en valeur du territoire?
20. Qu'est-ce que votre conseil de bande fait pour favoriser l'esprit entrepreneurial au sein de votre communauté?
21. S'il y a, dans votre communauté, un manque d'expertise pour que les membres puissent profiter des opportunités d'affaires qui se présentent à eux, votre conseil de bande a-t-il instauré un système d'accompagnement des entreprises par d'autres entreprises, qu'elles soient de votre communauté ou de l'extérieur?
  - a. Des besoins pourraient-ils être comblés par l'instauration d'un tel système?
22. Votre conseil de bande a-t-il établi un processus d'appels d'offres qui est équitable, clair et transparent?
23. Avez-vous quelque chose à ajouter en ce qui concerne ce module sur le soutien aux entreprises détenues par les membres de votre Première Nation?

### 3.4. Identification collective des opportunités entrepreneuriales

Le développement d'entreprises peut permettre aux communautés autochtones de bâtir une activité économique régionale et ainsi contribuer au bien-être et à la qualité de vie de leurs membres grâce à la création d'emplois et aux retombées économiques créées. Cependant, les communautés autochtones font face à différents enjeux liés au développement d'entreprises : disponibilité de la ressource, disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée, accès au financement et conditions économiques générales. Plusieurs conseils de bande optent pour la création d'entreprises communautaires afin de contrer ces obstacles et de profiter des opportunités économiques qui se présentent à la communauté, tandis que d'autres Premières Nations préconisent la création d'entreprises détenues par les membres. Ces modèles de développement sont souvent en contradiction au sein d'une même communauté alors qu'ils devraient pouvoir cohabiter sans problème puisqu'ils ont des objectifs et des forces différents.

Toutefois, que les entreprises soient détenues par le conseil de bande ou par des membres, l'identification d'opportunités entrepreneuriales porteuses est un élément déterminant pour assurer leur succès. Dans un contexte où les valeurs communautaires sont très importantes, comme chez la plupart des Premières Nations, il peut être pertinent d'avoir une réflexion en groupe afin de créer une banque d'idées et de projets d'entreprises qui pourraient avoir un bon potentiel.

En outre, au Québec, certaines communautés autochtones ont recours au partenariat d'affaires avec l'industrie. Un défi majeur de ces partenariats est de concrétiser les ententes convenues, c'est-à-dire de matérialiser des engagements tels que « identifier des opportunités d'emploi ou de contrats pour les membres », et ce, dans le cadre d'un processus qui implique à la fois les membres de la Première Nation, le conseil de bande et l'industrie. Il est important d'ajouter que d'autres acteurs régionaux (ex. : des gens d'affaires, des élus locaux ainsi que des représentants d'organismes de développement économique et d'institutions de recherche) peuvent contribuer au développement des relations d'affaires entre les communautés autochtones et l'industrie. Ils peuvent aussi collaborer à l'élaboration et à la réalisation de projets mis de l'avant par la Première Nation ou par ses membres.

Pour les Premières Nations qui veulent établir un dialogue avec leurs membres sur les opportunités entrepreneuriales au sein de leur communauté, pour les Premières Nations et l'industrie qui désirent concrétiser les bénéfices économiques de leur partenariat, et pour les autres acteurs régionaux qui veulent collaborer dans des projets économiques avec les Premières Nations, la mise en place de processus d'identification collective d'opportunités entrepreneuriales devient une avenue intéressante.

#### Ce qu'on en dit

Lors de l'Atelier connexion (février 2017), la thématique de l'identification collective des opportunités entrepreneuriales a été abordée avec plusieurs intervenants du milieu forestier autochtone. Voici un résumé des principaux points ayant été soulevés. Pour en savoir plus, consultez le compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion, disponible dans cette édition de l'AGTPN.

#### Facteurs de succès, bons coups

- Favoriser et valoriser les initiatives entrepreneuriales.
- Avoir une bonne communication avec les partenaires d'affaires.
- Impliquer le conseil de bande dans les processus de mise en place de projets.
- Le conseil de bande peut être un levier pour l'implication de partenaires et un moteur de volonté pour les membres.
- Les partenariats communautés-entreprises favorisent le sentiment d'appartenance et de gouvernance de la part des communautés.

## Défis, obstacles, problématiques

- Disponibilité des ressources (financement, technologies, etc.) ou de la main-d'oeuvre qualifiée
- Culture entrepreneuriale peu développée
- Avoir une vision commune et faire consensus représente un défi.
- Les entreprises privées ne prennent pas assez en considération le contexte autochtone (adaptation des conditions d'emploi pour tenir compte de certaines caractéristiques ou spécificités culturelles).
- Certaines entreprises vont chercher de la main-d'oeuvre autochtone pour leurs propres bénéfices sans réellement offrir des opportunités intéressantes aux Autochtones.
- Les conseils de bande sont souvent pris entre le désir de satisfaire les entreprises privées et les besoins réels des communautés.
- Les membres ne voient pas toujours l'intérêt à long terme de l'implantation des projets industriels.
- Il est difficile de faire reconnaître le savoir-faire et l'expertise des membres (connaissances traditionnelles et savoirs autochtones).
- Il est difficile de trouver les formations appropriées pour les projets (aspect isolé du territoire; disponibilité de la main-d'oeuvre).
- Les opportunités sont souvent liées à l'exploitation des ressources naturelles et cela n'est pas toujours en accord avec les valeurs de la communauté.
- Il manque de petits projets à long terme.
- L'implication du gouvernement dans les partenariats génère parfois des complications pour les partenaires.
- L'omniprésence des politiques gouvernementales peut freiner l'initiative entrepreneuriale de certains.
- Les démarches, notamment pour les permis, sont souvent longues.



### Ressource complémentaire

Plateforme d'affaires du Plan Nord par le Bureau de commercialisation de la Société du Plan Nord pour les entreprises de biens et de services (autochtones ou non) qui désirent avoir accès à des informations stratégiques dont une liste des occasions d'affaires liées au territoire du Plan Nord :

<http://plannord.gouv.qc.ca/fr/plateforme/>

## Description du questionnaire

Dans ce module, vous allez répondre à une série de questions portant sur:

- les obstacles au développement de nouvelles entreprises dans votre communauté;
- la mise en place de processus d'identification collective d'opportunités entrepreneuriales.

**Durée :** 45 minutes

**Matériel :** -

## Section I : Obstacles au développement de nouvelles entreprises

1. Pourriez-vous identifier les deux problèmes les plus importants qui freinent le développement économique dans votre région?

---



---



---



---



---



---



---

2. Le tableau suivant présente les principaux obstacles pouvant empêcher les entrepreneurs potentiels de développer de nouvelles entreprises liées à la mise en valeur du territoire. Pour chacun d'entre eux, cochez la case correspondant à votre opinion.

	Pas du tout important	Peu important	Assez important	Très important
Le manque de financement				
La difficulté d'identifier des occasions d'affaires				
Le manque de main-d'œuvre				
Le marché				
L'économie régionale stagnante/déclinante				
Les infrastructures déficientes				
L'accès à la ressource				
Autre, veuillez préciser :				

3. En référence à la question précédente, quels sont les trois obstacles les plus importants? Pourquoi?

---



---



---



---



---



---



---

4. À votre connaissance, y a-t-il des gens qui souhaitent se lancer en affaires, mais qui éprouvent des difficultés à identifier de bonnes occasions d'affaires?

Oui

Non

5. Quelles raisons peuvent rendre difficile l'identification d'occasions d'affaires par les entrepreneurs potentiels?

---



---



---



---



---



---



---

**Section II : Mise en place de processus d'identification collective d'opportunités entrepreneuriales**

---

6. Votre conseil de bande a-t-il déjà participé, à titre d'organisateur ou non, à une activité d'identification collective d'opportunités, qu'elles soient entrepreneuriales ou non?

- Oui
- Non (passez à la question 12)
- Ne sait pas (passez à la question 12)

a. Quelle était cette activité? Quel était l'objectif visé?

Activité :

---

---

Objectif :

---

---

---

---

7. Quelle forme prenait l'activité (table ronde, brainstorming, séances de créativité, etc.)?

---

---

---

---

8. Quels groupes de participants étaient impliqués dans cette activité?

---

---

---

---

---

---

9. Quels ont été les principaux résultats de cette activité?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

10. Considérez-vous que cette activité a donné de bons résultats, a été profitable?

- Oui
- Non

11. Pourquoi? Quels ont été les aspects positifs et négatifs de cette activité et de son organisation?

Positifs :

---

---

---

---

Négatifs:

---

---

---

---

12. Y a-t-il des sujets ou des domaines liés à la gestion et à la mise en valeur du territoire pour lesquels une telle démarche devrait être effectuée?

---



---



---



---



---



---



---



---

Veuillez répondre aux questions se trouvant dans les tableaux suivants qui portent sur la mise en place future de processus d'identification collective des opportunités entrepreneuriales. Sous chaque question, indiquez vos commentaires et, le cas échéant, expliquez vos réponses en comparant l'activité future à celle décrite à la question 5.

13. Indiquez la valeur correspondant à votre opinion pour chaque groupe de participant, à chaque étape présentée.

Voici en détail les étapes auxquelles réfère cette question :

- **Structuration** : L'étape de structuration correspond à la mise en place des comités de coordination et à la planification de l'exercice.
- **Préparation** : Durant cette étape, des informations sont recueillies et présentées de façon à préparer les participants à l'étape d'idéation. Il peut s'agir d'établir un portrait socio-économique de la région, de présenter des données sur les besoins non-comblés ou sur les problèmes spécifiques à résoudre.
- **Idéation** : À cette étape, les idées sont lancées, identifiées.
- **Évaluation** : Les idées sont évaluées et priorisées selon certains critères.
- **Suivi** : Cette étape concerne les études de faisabilité, les activités de promotion et les différentes activités permettant d'assurer le suivi des idées.
- **Mise en œuvre** : Cette étape réfère à l'identification de promoteurs pour les projets identifiés et retenus, à leur réalisation et mise en place.

Pour chacune des étapes, quelle serait l'importance de l'implication de chacun des groupes de participants suivants ? <i>Répondez selon l'échelle suivante : 1) Pas du tout important; 2) Peu important; 3) Assez important; 4) Très important</i>	Structuration	Préparation	Idéation	Évaluation	Suivi	Mise en œuvre
Intervenants en développement économique						
Gens d'affaires						
Élus locaux et régionaux						
Promoteurs potentiels						
Représentants d'organismes socio-économiques						
Représentants d'institutions d'enseignement						
Population locale						
Personnes extérieures à la région						
Autres, précisez :						

Commentaires et explications :

---



---



---

14. Cochez la case correspondant à votre opinion pour chaque étape présentée.

Dans quelle mesure l'apport du collectif est-il important pour chacune des étapes suivantes ?	Pas du tout important	Peu important	Assez important	Très important
La préparation : établir un portrait de la région				
L'idéation : trouver des idées de projet				
Évaluation : trier et prioriser les idées				
Suivi : assurer le suivi des idées				
Réalisation : mettre en œuvre les idées				
Autres, précisez :				

Commentaires et explications :

---



---



---

15. Cochez la case correspondant à votre opinion pour chaque critère présenté.

Quelle est l'importance des critères suivants dans l'évaluation et la priorisation des projets-idées ?	Pas du tout important	Peu important	Assez important	Très important
L'envergure (degré de complexité) du projet				
La faisabilité technique				
La faisabilité financière				
L'arrimage du projet aux orientations stratégiques de la région				
Le nombre d'emplois potentiels créés par le projet				
La présence d'un entrepreneur potentiel (porteur)				
Le degré de nouveauté et de pertinence par rapport à ce qui se fait dans le milieu				
Autres, précisez :				

Commentaires et explications :

---



---



---

16. Cochez la case correspondant à votre opinion pour chaque caractéristique présentée.

Dans quelle mesure est-il important de rechercher les caractéristiques suivantes chez les participants ?	Pas du tout important	Peu important	Assez important	Très important
Ils ont un réseau de contacts élargi				
Ils ont de l'expérience en affaires				
Ils sont reconnus pour leur créativité/imagination				
Ils ont l'habitude de s'impliquer dans la communauté				
Ils sont volontaires et disponibles pour s'impliquer dans la démarche				
Ils ont confiance en la démarche				
Autres, précisez :				

Commentaires et explications :

---



---



---

17. Cochez la case correspondant à votre opinion pour chaque élément présenté.

Dans une démarche collective d'identification d'opportunités, quels éléments est-il important de considérer dans la constitution des groupes de travail et d'idéation ?	Pas du tout important	Peu important	Assez important	Très important
Inclure des participants de tous âges				
Inclure des participants provenant de différents secteurs d'activité				
Restreindre le nombre de personnes dans les groupes				
Recruter un "animateur" qualifié				
Identifier un responsable de la logistique (cédule des rencontres, notes, etc.)				
Assurer la présence de leaders locaux dans le groupe				
Assurer une variété dans la formation académique des participants				
Autres, précisez :				

Commentaires et explications :

---



---



---

18. Cochez la case correspondant à votre opinion pour chaque frein présenté.

Dans votre milieu, quels sont les freins pouvant être rencontrés dans la réalisation d'une démarche collective d'identification d'opportunités?	Pas du tout important	Peu important	Assez important	Très important
La difficulté à assurer la confidentialité de projets				
Le manque d'expertise et de ressources pour réaliser ce type de démarche				
Le manque de mobilisation et de participation				
Les doutes quant à la démarche				
Les attentes provoquées par la démarche				
La difficulté à trouver des entrepreneurs compétents pour saisir les opportunités identifiées				
Autres, précisez :				

Commentaires et explications :

---



---



---

19. Cochez la case correspondant à votre opinion pour chaque opportunité présentée.

Selon vous, quels types d'opportunités sont les plus susceptibles d'être identifiés par le biais d'une démarche collective d'identification d'opportunités ?	Pas du tout susceptibles	Peu susceptibles	Assez susceptibles	Très susceptibles
Opportunités stratégiques de développement de la région				
Opportunités de création de nouvelles entreprises				
Opportunités de développement des entreprises existantes				
Opportunités de création d'entreprises collectives				
Opportunités d'entrepreneuriat social ou communautaire				
Autres, précisez :				

Commentaires et explications :

---



---



---



### 3.5. Identification des opportunités pour mettre en œuvre la multifonctionnalité du territoire

#### Remerciements

Merci à Anne Bernard, M. Sc. pour l'élaboration de ce module. Son projet de doctorat vise à développer un modèle économique pour quantifier la valeur économique d'utilisation du territoire. Dans le cadre de sa recherche, elle se concentre sur la récolte forestière, la chasse, la pêche et la trappe, le récréotourisme et la villégiature ainsi que la récolte de produits forestiers non ligneux.

Premièrement, il est important de clarifier le terme central qui sera abordé dans cette section. Ainsi, la multifonctionnalité du territoire est définie comme suit : « Une approche de planification et de gestion du développement qui s'efforce de répondre pleinement aux besoins, valeurs et aspirations des collectivités en considérant à la fois les fonctions sociales, culturelles, environnementales et économiques d'un territoire donné. »<sup>20</sup> L'esprit de la multifonctionnalité vise à créer des opportunités de développement économique qui s'arriment avec le territoire et les valeurs qui lui sont accordées.

On attribue plusieurs fonctions au territoire. En 2011, le Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires formulait trois grandes catégories de fonctions soit : « Produire » qui vise l'atteinte des fonctions économiques du territoire, « Habiter » qui comprend l'ensemble des fonctions sociales du territoire et finalement « Protéger » qui s'intéresse aux fonctions environnementales du territoire. Ces trois axes sont étroitement liés aux axes du développement durable mais, peu importe la formulation utilisée, l'objectif reste le même, soit assurer un développement qui répond aux besoins économiques, sociaux et environnementaux. Il est difficile d'être contre ce principe, mais comment atteindre un développement mobilisateur qui permet un développement économique viable tout en répondant aux besoins sociaux de votre communauté, et ce, en respectant l'environnement?

Normalement, vous avez identifié, dans votre mise en contexte (Module 1) ou en répondant aux questions du module 2.1, les valeurs et la vision commune de votre communauté. Ces éléments peuvent, dans une certaine mesure, faciliter la compréhension des facteurs sociaux associés au territoire. Afin de répondre aux préoccupations économiques et environnementales, il

devient nécessaire d'utiliser des outils d'aide à la décision. Les utilisateurs du territoire et de ses ressources sont nombreux c'est pourquoi il devient nécessaire de considérer une multitude de perspectives dans le développement territorial. Les utilisations multiples nécessitent d'adopter une vision globale du territoire qui mise sur l'inclusion des perspectives avant d'arrêter son choix les scénarios de développement. Il est possible d'y voir des synergies, des complémentarités ou au contraire des situations conflictuelles et des incompatibilités.

Les fonctions territoriales sont généralement considérées dans une perspective économique puisqu'il est habituel de mesurer la production de biens et services rendus par l'environnement (ressources agricoles, forestières, minières, etc.). Ceci dit, les fonctions environnementales et sociales ont, elles aussi, une valeur non négligeable. Ce qui prime dans la mise en œuvre de la multifonctionnalité est de combiner les fonctions marchandes et non-marchandes du territoire en misant sur une cohabitation des usages où un consensus et une participation équilibrée des acteurs sont de mise (Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires 2011). Pour ce faire, il existe une multitude d'outils d'aide à la décision qui facilitent la sélection des scénarios de développement qui peuvent être mis en œuvre dans la communauté. Afin de faire un choix optimal, il est important de considérer la notion de compromis tout en maintenant les objectifs de développement et de mise en valeur du territoire. Dans ce contexte, recourir à un outil d'aide à la décision permet de documenter la démarche et de justifier les choix qui sont adoptés. La valorisation des ressources peut prendre une multitude de formes et ce module vous permettra de mieux cibler les valeurs marchandes et non marchandes à prioriser pour atteindre un développement durable pour votre communauté.

<sup>20</sup> Solidarité rurale du Québec 2017

## Description du questionnaire

**Durée** : très variable selon les informations disponibles

**Matériel** : Boîte à outils 1, 2 et 3 (elles suivent le questionnaire de ce module)

**Note** : ce module présente une démarche à suivre, que vous pouvez adapter au besoin, plutôt qu'une série de questions

### Étape 1 : Identification des biens et services à mettre en valeur

Pour orienter une démarche d'identification des opportunités de développement, il est nécessaire d'identifier les biens et services qui sont disponibles sur le territoire ciblé. Les biens et les services rendus par le milieu forestier sont multiples, il est donc important de sélectionner ceux qui ont une importance pour l'ensemble de la communauté. Il peut être question de biens et services d'approvisionnement (matière ligneuse, ressources fauniques et floristiques), de biens et services culturels (valeur esthétique, spirituelle, éducative, etc.) et finalement de biens et services de régulation du milieu (qualité de l'eau et de l'air, régulation du climat, réduction de l'érosion, etc.) (MEA 2005). En milieu forestier, la matière ligneuse est la principale ressource à laquelle on pense. Néanmoins, la forêt se définit par d'autres éléments tout aussi importants que l'exploitation industrielle de la matière ligneuse. Dans un premier temps, il est donc important d'énumérer les biens et services que vous avez sur votre territoire.

Dans la mesure du possible, il est important de déterminer les limites du territoire d'intérêt (ex. : territoire familial, territoire commun, territoire ancestral, territoire sous un traité), ce que vous avez peut-être déjà fait lors de la rédaction de votre mise en contexte (module 1).

1. Quels sont les biens et services que nous observons sur notre territoire? Pour chaque élément, indiquez s'il est possible de mesurer et de vendre ce bien ou ce service. Vous pouvez indiquer la lettre M à côté des biens et services monnayables (ex. : tourisme, chasse et pêche, récolte de petits fruits, etc.).

#### Voici un exemple de réponse à la question 1 :

- Forêts (produits de 1<sup>ère</sup>, 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> transformation, biomasse, carbone forestier) (M) ;
- Minerais (M) ;
- Énergie (potentiel hydroélectrique, éolien, solaire) (M) ;
- Ressources fauniques et halieutiques (chasse et pêche) (M) ;
- Produits forestiers non ligneux (champignons, petits fruits, branches, écorce) (M) ;
- Paysage forestier (utilisation à des fins récréotouristiques (M), sentiers pédestres, sentiers de motoneige, villégiature) ;
- Culturel (mise en valeur de sites patrimoniaux).

Tel que mentionné dans le texte d'introduction, ce qui prévaut dans un contexte de multifonctionnalité, c'est l'utilisation concomitante de plusieurs biens et services de la forêt, qu'ils soient marchands ou non marchands. Ceci dit, il est plus facile de documenter l'utilisation des biens et des services marchands, puisqu'ils sont déjà encadrés par un marché<sup>21</sup>. Ainsi, il est plus simple de démarrer la réflexion en s'intéressant aux biens et services marchands. Ceci dit, au fil de la démarche, il sera pertinent d'intégrer les biens et services non monnayables et de les considérer au même titre que les autres biens et services qui ont une valeur marchande. Ce sera l'unité de mesure qui risque d'être différente. Bien que des modèles économiques permettent maintenant d'attribuer une valeur (en \$) pour certains biens et services environnementaux, il reste complexe d'intégrer ces valeurs dans une analyse comme celle proposée ici.

<sup>21</sup> Un marché est un lieu réel ou virtuel, sur lequel un demandeur échange de l'argent à un offreur contre un bien ou un service. Il faut donc être en mesure de connaître les informations en lien avec les personnes qui désirent acheter les

biens ou les services offerts par la communauté. De plus, il faut déterminer la quantité et le prix des biens et services octroyés.

2. Pour les biens et services identifiés M à la question 1, est-ce que nous les exploitons déjà?
  - a. **Si oui**, quelles sont les informations économiques sur la question (revenus, coût, clientèle, marché, possibilité de développement futur, etc)
  - b. **Si non**, serait-il pertinent de considérer ces biens et services dans notre portefeuille de développement?
    - i. **Si oui**, sommes-nous en mesure d'aller chercher les informations économiques en lien avec ce bien ou ce service (revenus et coût potentiel, étude de marché, clientèle)?

### **Les biens et services environnementaux (BSE) non monnayables, mais quantifiables!**

Au Québec, il n'est pas encore possible de rétribuer un particulier pour l'adoption de pratiques qui favorisent la qualité de l'eau, la qualité de l'air ou la conservation d'un patrimoine génétique diversifié. En fait, ces services sont assumés en totalité par les écosystèmes forestiers et il est très complexe de leur d'attribuer une valeur monétaire au même titre que les biens tangibles (matière ligneuse, produits forestiers non ligneux, etc). De plus en plus, les scientifiques tentent de comprendre comment l'être humain modifie les BSE, mais surtout ils tentent de calculer leur valeur via des estimations économiques. La valeur que l'on accorde à un service est donc subjective et relative, et ce, en fonction du niveau d'utilité que l'être humain lui accorde. Il s'agit donc d'instrumentaliser l'écosystème en fonction des besoins humains. Plusieurs écoles de pensées s'opposent sur la question, certaines justifiant qu'il est tout à fait contraire à l'éthique d'accorder une valeur monétaire à des éléments de la nature (visée capitaliste) tandis que d'autres considèrent la valorisation des BSE comme une solution aux changements climatiques (connaître la vraie valeur des dégâts causés par l'être humain à son environnement facilitera peut-être la prise de conscience).

Certes la valorisation économique des BSE simplifie sa valeur totale. Néanmoins, en utilisant une valeur monétaire, il est ensuite possible d'utiliser un langage commun entre les intervenants. Cela dit, ce n'est pas en raison d'une valorisation économique qu'un BSE vaut plus qu'un autre. Au Québec, on tente de comprendre la valeur économique associée aux paysages en établissant des cartes de sensibilité (Gélinas *et al.*). Ces études sont principalement basées sur des enquêtes sociales auprès de la population afin de déterminer la valeur qu'elle attribue à différents paysages.

Un autre objectif derrière la valorisation des BSE est d'utiliser une mesure uniforme entre les biens et services monnayables et ceux qui ne le sont pas encore. L'utilisation d'une unité de mesure uniforme permet d'adopter un langage commun entre les acteurs ce qui simplifie aussi l'harmonisation des usages sur le territoire. Bien qu'il n'existe pas de marché pour tous les BSE, il faut démarrer la réflexion sur leur prise en compte dans l'aménagement du territoire et évaluer les impacts d'une activité économique sur les BSE touchés.

## Étape 2 – Acquisition de connaissances sur les biens et services identifiées

Afin de documenter les biens et services disponibles sur le territoire, il est important de faire une acquisition de connaissances sur ceux-ci. Nous vous proposons donc de compléter un formulaire pour chaque bien et service identifié à la question 1. Que ceux-ci soient actuellement exploités ou non, il sera pertinent de les documenter pour déterminer les priorités de développement. Un gabarit vous est proposé dans la section Boîte à outils 1. Il est donc important de documenter le bien ou le service d'un point de vue économique, mais aussi d'indiquer les acteurs qui sont déjà ou qui seraient potentiellement impliqués dans la mise en marché afin de mieux connaître l'ampleur de l'activité dans votre communauté.

L'acquisition de connaissances sur les biens et services disponibles permettra aussi d'orienter les décisions futures en lien avec le développement du territoire. On ne peut pas prendre de décision si on ne connaît pas précisément ce qui est disponible. C'est à cette étape que vous déterminerez s'il est possible d'attribuer une valeur monétaire à une ressource spécifique. En fait, s'il n'est pas possible d'attribuer une valeur monétaire à la ressource identifiée, il faudra garder à l'esprit l'influence de vos activités économiques sur cette ressource.

### Exemple de formulaire rempli

#### Bien :

Chasse à l'orignal (développement de la villégiature)

#### Personnes ressources :

M. Moose, biologiste

M. Plante, biologiste

Mme Grégoire, responsable de la pourvoirie

#### Informations générales (économique et biologique) :

Au cours de l'année 2016, 32 bêtes ont été abattues sur le territoire (le territoire est cartographié et il mesure 35 km<sup>2</sup>) soit 12 femelles et 20 mâles. Suite à l'étude de la population, il est évalué qu'une récolte entre 30 et 35 bêtes permet d'avoir un rendement soutenu. 15 bêtes ont été abattues par des membres de la communauté tandis que 17 bêtes ont été chassées par des villégiateurs qui sont venus à la pourvoirie des Berges.

L'activité de chasse à l'orignal représente un revenu de 30 000\$ par année. Les coûts associés à cette activité touchent principalement la main-d'œuvre que nous engageons pour accompagner les chasseurs. Nous avons évalué qu'il serait possible de développer davantage cette activité en favorisant des forfaits pour les chasseurs européens. À cet effet, nous envisageons une augmentation des revenus de 100 000\$ pour les cinq prochaines années.

L'habitat de l'orignal dans la zone d'intérêt se situe principalement dans la zone nord (voir la cartographie associée)

\* Il serait pertinent d'identifier les zones d'intérêt pour l'orignal sur le territoire (ravage, sentiers, etc.). Cette information pourrait aussi être cartographiée.

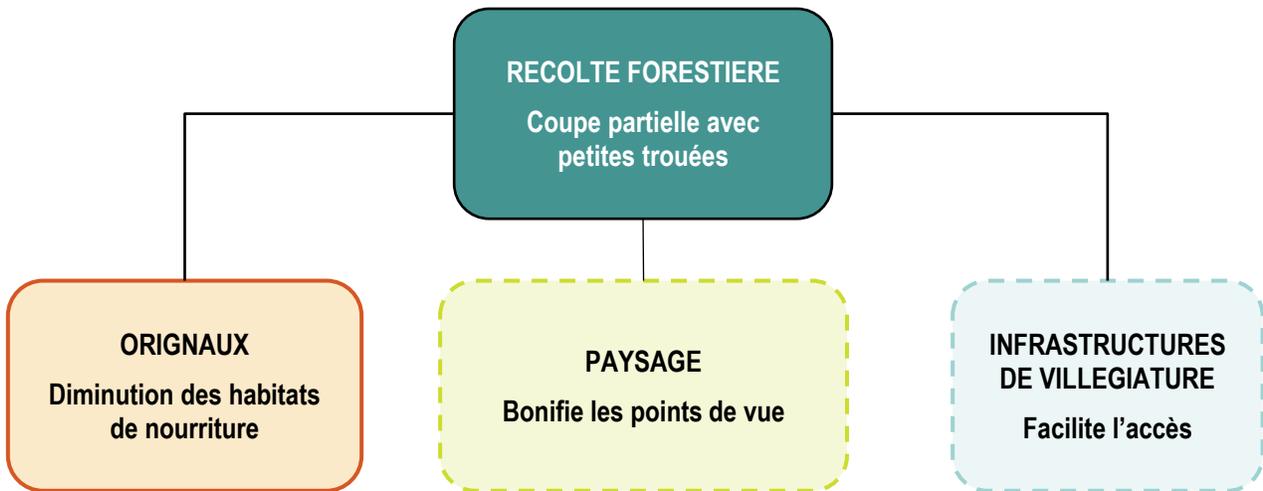
### Étape 3 – Interactions entre les biens et services et identification des contraintes et des facteurs facilitants

---

Chaque ressource prise indépendamment permet de générer une activité économique dans la communauté. Cependant, dans la réalité, l'exploitation d'une ressource a généralement un impact sur une ou plusieurs autres ressources. Par exemple, l'exploitation forestière peut influencer, positivement ou négativement, la chasse à l'original, la récolte de petits fruits et la mise en place d'un circuit récréotouristique sur le territoire. Cependant, il est possible de coordonner les activités pour réduire les impacts négatifs au maximum, voire favoriser les impacts positifs. Plusieurs questions doivent donc être posées afin de mieux comprendre l'influence de l'exploitation d'une ressource sur les autres. Identifier l'interaction entre les ressources est intéressant, mais il serait encore plus bénéfique de connaître les seuils critiques d'exploitation afin de baliser l'exploitation. La détermination de ces seuils peut cependant s'avérer être très complexe puisqu'il faut utiliser une vision d'ensemble du territoire. Dans ce contexte, il devient aussi très important de connaître les activités traditionnelles (identifiées dans la Module 1) pour les intégrer dans le développement économique territorial. Les figures 1 et 2, à la page suivante, représentent une interaction simplifiée entre les ressources. Il est ainsi possible d'illustrer la démarche à adopter.

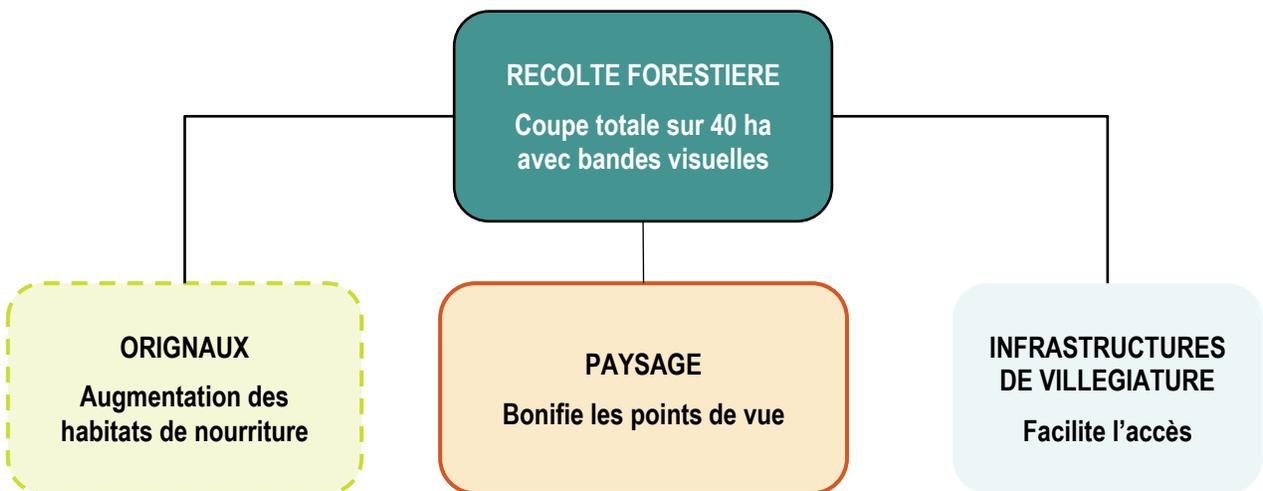
Afin de vous aider à identifier les interactions entre les ressources, voici une liste de questions à vous poser :

3. Pour chaque ressource identifiée à l'étape 2, indiquez si son exploitation peut avoir un impact sur une ou plusieurs ressources. Tenter de faire un schéma d'interaction entre les ressources (indiquer les liens entre ces dernières).
4. Est-ce que l'exploitation de la ressource A influence nos pratiques (positivement ou négativement) ? (Refaire ce questionnement pour toutes les ressources ciblées)
  - a. Si l'influence est positive, décrire de quelle manière ?
  - b. Si l'influence est négative, décrire de quelle manière ?
5. Existe-t-il un seuil au-delà duquel notre pratique n'est plus possible?
  - a. Si oui, pouvons-nous le déterminer?
  - b. Si non, quelle avenue pouvons-nous explorer pour le déterminer?
6. Est-il possible de faire des compromis d'utilisation entre les ressources qui entrent en interaction, autrement dit d'harmoniser l'exploitation d'une ressource donnée à celle d'une autre? Posez-vous la question pour chaque interaction identifiée dans le schéma de la question 1.
7. Pour chaque interaction identifiée à la question 1, faites ressortir les forces et faiblesses qui lui sont associées.
  - a. De ces forces et faiblesses, pouvez-vous identifier des enjeux qui mettent en péril le développement économique basé sur l'exploitation des ressources?
  - b. Des faiblesses identifiées, lesquelles sont irréversibles et lesquelles êtes-vous en mesure d'éliminer pour assurer l'exploitation d'une ressource donnée.



**Figure 1** : Scénario possible suite à une récolte forestière - coupe partielle avec petite trouée. La largeur du trait indique l'ampleur de l'impact (trait discontinu = impact positif et trait plein = impact négatif)

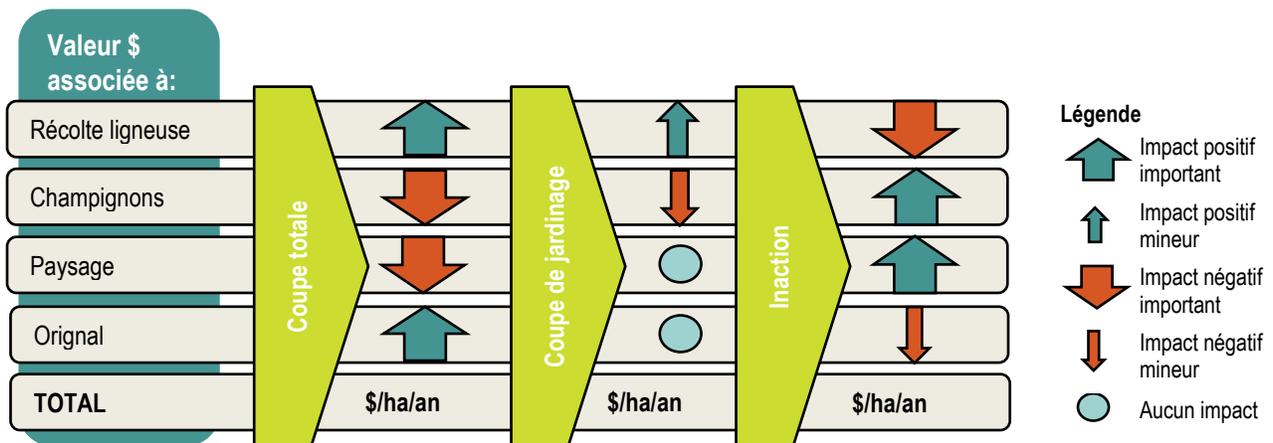
En faisant varier les scénarios de récolte forestière, il est possible de faire varier les impacts sur les autres ressources (Figure 2).



**Figure 2** : Scénario de récolte forestière pour une coupe totale. Par rapport au scénario représenté à la figure 1, les impacts sur les autres ressources varient.

Pour faciliter l'identification des interactions, il est recommandé de se baser sur un outil cartographique qui permettra de les visualiser. Il est plus simple de voir les interactions entre les ressources en fonction de leur localisation sur le territoire. Par exemple, certains secteurs ont une sensibilité très élevée en raison de leur proximité avec des sites patrimoniaux tandis que d'autres secteurs sont peu sensibles en raison de leur éloignement du réseau de villégiature grandement fréquenté. Ce type d'outil permet donc d'affiner votre réflexion sur les

interactions entre les ressources afin de mieux connaître les sites nécessitant une harmonisation d'usage. Dans le but de déterminer le ou les scénarios les plus adaptés, il est possible d'utiliser une grille multicritère<sup>22</sup> qui sera développée par la communauté ou le gestionnaire de projet. Voici un autre schéma qui illustre les possibles interactions sur le territoire. À noter que si des informations économiques sont disponibles pour les activités, il sera possible de calculer une valeur économique totale.



**Figure 3 :** Représentation de l'interaction des ressources en fonctions de divers traitements (© Félix Lorrain-Landry, 2017)

<sup>22</sup> Il existe plusieurs méthodes pour développer une telle grille. Il est possible de faire des rencontres avec la communauté pour discuter des critères et

indicateurs pour qu'ensuite le gestionnaire du projet puisse mettre en commun les idées formulées dans ces rencontres et formaliser la grille multicritère.

## POUR ALLER PLUS LOIN

### Exemples d'outils pour comprendre l'interaction entre l'exploitation des ressources et les pratiques culturelles

**Cartographie participative** : Permet d'impliquer plusieurs acteurs de la communauté dans la démarche. Facilite un état de consensus entre les membres (Boîte à outils 2 : Liens bibliographiques intéressants pour mettre en œuvre une activité de cartographie participative). Il est possible de cartographier une multitude d'éléments (zones sensibles, secteurs de pratiques traditionnelles, etc.). Ce sera à vous de déterminer les caractéristiques que vous voulez cartographier afin d'illustrer les utilisations du territoire. Suite à une cartographie participative, on peut obtenir :

- Une carte d'utilisation
- Une carte de sensibilité
- Une carte de développement
- Une carte historique

Le type de carte obtenue dépend uniquement des objectifs que vous vous serez fixés avant d'entreprendre l'activité.

**Analyse multicritère** : Vous choisirez d'utiliser l'analyse multicritère lorsque vous voudrez faire un choix parmi plusieurs options. Afin de sélectionner l'option la plus optimale, il faut dresser une liste des critères qui permettra ensuite d'évaluer les scénarios. Finalement, il faut associer un poids pour chaque critère ou indicateur retenu. Si certains critères ou indicateurs sont sensibles, on peut déterminer un seuil à ne pas dépasser. Voir la Boîte à outils 3 pour un exemple de grille multicritère et de son fonctionnement.

## Étape 5 – Prendre une décision

---

Cette étape finale consiste à prendre une décision sur la manière dont on désire orchestrer le développement des ressources tout en répondant aux valeurs de la communauté. Si des outils cartographiques sont développés, ce sera le temps d'identifier les cibles de mise en valeur et de se fixer des objectifs en lien avec cette dernière. Par la suite, le choix de scénarios de mise en valeur du territoire permettra de fixer une ligne directrice pour la conciliation de l'utilisation du territoire et le développement économique. Toutefois, il faut toujours considérer qu'il s'agit d'un processus dynamique qui nécessite d'être repositionné au fil de temps. Il est possible que les objectifs que nous nous fixons aujourd'hui changent dans le futur. Les orientations stratégiques permettent d'orienter la démarche, mais les chemins pour atteindre les objectifs fixés évolueront. Les questions qui suivent permettront de faire une auto-évaluation suite à la prise de décision.

8. Qu'est-ce qui oriente le choix de votre décision finale?
9. Êtes-vous en mesure de justifier le choix et d'en expliquer les conséquences négatives et positives sur la communauté?
10. Est-ce que le scénario de développement territorial cadre avec la mission de votre communauté qui a été énoncée dans le module 1?



## Boîte à outils 2

---

Cette seconde boîte à outils est une liste de références commentées qui vous permettront d'entreprendre des activités de cartographie participative ou d'initier une démarche d'analyse multicritère.

### La cartographie participative

NATIONAL CO-ORDINATING CENTER FOR PUBLIC ENGAGEMENT. 2017. Participatory mapping. Disponible à : <https://www.publicengagement.ac.uk/do-it/techniquesapproaches/participatory-mapping> [page consultée le 18 janvier 2016].

Ce site internet vulgarise très clairement (en anglais) le processus de cartographie participative. À la fin de l'article, on propose la lecture du guide de la FIDA, soit la ressource suivante.

FIDA. 2009. Cartographie participative et bonnes pratiques. 59 p. Disponible à : <https://www.ifad.org/documents/10180/06e86da8-863f-4505-bbb8-0bec60ad33ba> [page consultée le 12 janvier 2017].

Ce guide fait un survol des différentes techniques pour mettre en œuvre une activité de cartographie participative. Elle peut être très utile pour initier des ateliers de cartographie participative (matériel requis, logistique, groupe de discussion, etc.)

BLANGY, S., MC GINLEY, R. et HARVEY LEMELIN, R. 2010. Recherche-action participative et collaborative autochtone : améliorer l'engagement communautaire dans les projets touristiques? Téoros 29-1. Disponible à : [http://chairrp.uqam.ca/fichier/document/Publications/Recherche-action%20participative%20et%20collaborative%20autochtone\\_Blangy%20et%20al..pdf](http://chairrp.uqam.ca/fichier/document/Publications/Recherche-action%20participative%20et%20collaborative%20autochtone_Blangy%20et%20al..pdf) [page consultée le 14 janvier 2017].

Cet article scientifique présente une recherche participative qui s'est tenue dans un contexte autochtone cri afin d'identifier les opportunités de développement d'attrait touristiques sur leur territoire. Il serait possible de s'inspirer de l'étude pour reproduire la méthodologie.

### Comprendre l'analyse multicritère

CIFOR. 2000. Application de l'analyse multicritère à l'évaluation des critères et indicateurs – Manuel de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts. Bogor. 84 p. Disponible à : [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/CI/C&IToolBox\\_F9.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/CI/C&IToolBox_F9.pdf) [page consultée le 18 janvier 2017].

Ce guide présente les fondements de l'analyse multicritère. On y définit clairement les concepts associés soit les critères, les indicateurs et les vérificateurs. Bien que les exemples du CIFOR soient principalement en forêt tropicale, la démarche est aussi pertinente en forêt boréale. De plus, les exemples sont liés à l'écosystème forestier.

SAATY, T.L. 1984. Décider face à la complexité : une approche analytique multicritère d'aide à la décision, Entreprise Moderne d'Édition, Paris, 231 p.

SCHÄRLIG, A. 1985. Décider de plusieurs critères : panorama de l'aide à la décision multicritère, Presse polytechniques romandes, Lausanne, 304 p.

## Boîte à outils 3 : exemple de grille multicritère

### Mise en situation

On désire évaluer le scénario optimal pour l'alimentation chez les Tremblay. Trois critères ont été déterminés : la valeur nutritive, le coût et la variété des aliments. La valeur nutritive est très importante pour cette famille donc on lui accorde un poids de 10. Le prix est aussi important, mais moins que la valeur nutritive donc son poids est de 5 tandis que la variété des aliments a un poids de 2. De plus, une échelle est associée à chaque critère.

### Échelle

Valeur nutritive : Faible (0), Moyenne (1), Bonne (2), Excellente (3)

Prix : Élevée (0), Moyen (1), Faible (2), Très faible (3)

Variété : Faible (0), Moyenne (1), Bonne (2), Excellente (3)

### Scénario

Scénario 1 : Menus santé préparés sur mesure par une compagnie spécialisée.

Scénario 2 : M. Tremblay cuisine tous les repas de la semaine.

Scénario 3 : Chaque membre de la famille cuisine un repas par semaine.

	Valeur nutritive Pondération 10		Coût Pondération 5		Variété Pondération 2		Total
	Valeur	Valeur pondérée	Valeur	Valeur pondérée	Valeur	Valeur pondérée	
Scénario 1	3	30	0	0	3	6	36
Scénario 2	1	10	2	10	1	2	22
Scénario 3	2	20	2	10	3	6	36

Deux scénarios (1 et 3) ont un score semblable. Cependant, comme le coût du scénario 3 est beaucoup moins élevé, la famille optera pour le scénario 3. Le choix a cependant été discuté entre les membres de la famille pour s'assurer que tous participeront à l'élaboration des repas. Une programmation des tâches sera développée pour exécuter le scénario 3 dès la semaine prochaine.

Pour visualiser une planification multicritère associée au territoire forestier, nous vous proposons de lire le guide élaboré par le Gouvernement du Québec en 1998 soit Planifier la gestion intégrée des ressources du milieu forestier – Des Méthodes (en Annexe D p. 55 à 78). La terminologie utilisée dans ce document n'est plus adaptée au contexte actuel, mais il faut surtout se concentrer sur la démarche et tenter de l'adapter au contexte de votre communauté et de vos besoins.

### 3.6. Réflexion sur la main-d'oeuvre forestière

Le module 3.6 – Main-d'œuvre forestière, s'inspire d'un projet de recherche de l'Université Laval portant sur l'attraction des travailleurs autochtones dans le secteur forestier. Ce module propose donc une réflexion orientée particulièrement sur l'attraction des travailleurs. La rétention des travailleurs n'est présentée qu'accessoirement à l'introduction de certaines thématiques.

#### Remerciements

Le questionnaire de ce module est une modification d'une première version préparée par M. Jean-François Fortier. Merci à Mathieu Gagnon pour la rédaction de ce module et à Jean-François Fortier pour la contribution de son travail.

Avant d'entamer ce module, nous vous suggérons d'avoir complété les questions du module 2.5 – Relations avec les compagnies.

Le vieillissement de la population est un enjeu qui touche la plupart des pays industrialisés (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2015). Cela se reflète dans le secteur forestier. Par exemple, en 2009, plus de la moitié des travailleurs du secteur des produits forestiers du Canada étaient âgés de plus de 45 ans. En 2011, la proportion de travailleurs forestiers âgés de 15 à 24 ans était à son plus bas historique par rapport à l'ensemble de la population active (Conseil sectoriel des produits forestiers 2011a). Outre le vieillissement général de la population canadienne, la faible proportion de jeunes travailleurs au sein de l'industrie forestière s'expliquerait, entre autres, par les perceptions défavorables de l'industrie, le déclin de la population rurale et le manque de compétences essentielles (Conseil de l'industrie forestière du Québec 2010). Quoiqu'il en soit, tout porte à croire que le secteur des produits forestiers perdra au moins le tiers de ses travailleurs au cours de la prochaine décennie. Ainsi, l'industrie doit conserver sa main-d'œuvre actuelle et être en mesure de recruter de nouveaux travailleurs pour faire face à la demande de remplacement et de croissance des prochaines années (Conseil sectoriel des produits forestiers 2011a).

Selon la Chambre de commerce du Canada (2015), nombre de communautés autochtones reconnaissent que les industries œuvrant dans l'exploitation des ressources naturelles leur offrent des opportunités

d'investissements en plus d'offrir des emplois à leurs membres et des marchés à leurs entreprises. Quant aux entreprises exploitantes de ressources, elles reconnaissent, entre autres, que l'établissement de relations productives avec les populations autochtones locales leur offre les avantages éventuels d'une main-d'œuvre qualifiée, de fournisseurs sûrs et d'un accès à un savoir traditionnel sur l'environnement dans lequel elles exercent leurs activités.

D'ailleurs, les populations autochtones constituent une source de main-d'œuvre importante pour le secteur des produits forestiers (Chambre de commerce du Canada 2015). Ce potentiel est d'autant plus grand si l'on considère qu'il s'agit d'une population plus jeune que la moyenne nationale, qu'elle augmente rapidement et que les communautés autochtones sont en majorité situées dans les zones forestières et à proximité des industries forestières (Conseil sectoriel des produits forestiers 2011b). Les réflexions entamées dans les modules précédents devraient vous permettre d'identifier les priorités et les préoccupations de votre communauté quant à la gouvernance territoriale. Le module 2.5, portant sur les relations avec les compagnies, aborde particulièrement les objectifs spécifiques visés par l'élaboration de mécanismes de partenariats avec l'industrie. Qu'il y ait concrétisation de partenariats ou non, il n'en demeure pas moins que le développement économique représente une préoccupation importante pour bien des communautés autochtones (Wyatt *et al.* 2010). Ce développement est d'ailleurs souvent abordé par un besoin de main-d'œuvre dans le marché de l'emploi local ou par des promesses de création d'emplois par les industries et les instances gouvernementales.

Quoi qu'il en soit, plusieurs obstacles limitent l'attraction de la main-d'œuvre autochtone vers l'industrie forestière. On pense notamment :

- À l'image du secteur des produits forestiers auprès de la population;
- Au niveau de formation demandé pour accéder aux emplois offerts;
- Aux pressions exercées par la conciliation de la vie professionnelle et des obligations familiales; et
- À la divergence ou, du moins, l'apparence de divergence entre les valeurs des communautés autochtones et celles de l'industrie de l'exploitation des ressources naturelles (RHIM 2012).

En tant que Première Nation, la mise en place d'une stratégie de recrutement local peut permettre de freiner les obstacles à l'attraction et d'accroître considérablement l'employabilité.

À titre d'exemple, le tableau suivant présente quelques enjeux fréquemment rencontrés, tirés de rapports et de documents relatifs au secteur minier (Conseil RHIM 2012, 2013a, 2013b, 2016; Russell 2013). Cette industrie est en effet une source d'information pertinente quant à l'identification des enjeux touchant les travailleurs autochtones, lesquels sont bien souvent partagés par le secteur forestier.

Enjeux	Solutions
<b>Diversité culturelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offrir à tous les employés, sur le lieu de travail, une formation sur les différences culturelles préparée par la communauté;</li> <li>• Demander la présence de formateurs autochtones sur le lieu de travail;</li> <li>• Faire participer certains aînés de la communauté aux activités d'apprentissage. Le programme « Environmental Manager Assistant Program (EMAP) » en est un bon exemple (Conseil RHIM 2013b);</li> <li>• Demander la reconnaissance des compétences et des savoirs traditionnels.</li> </ul>
<b>Pressions exercées par la conciliation des obligations familiales et professionnelles ou académiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluer la possibilité de compléter les formations par des cours à distance plutôt que de se déplacer dans des institutions scolaires éloignées;</li> <li>• Demander aux entreprises de tenir des formations au sein des communautés;</li> <li>• Disposer d'un service de garderie adéquat.</li> </ul>
<b>Manque d'informations quant à la disponibilité des emplois et des formations professionnelles offertes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embaucher un agent de liaison;</li> <li>• Former un comité de recrutement conjoint avec les entreprises forestières;</li> <li>• Tenir à jour un registre des compétences des membres de la communauté;</li> <li>• Créer des opportunités d'observation au travail.</li> </ul>

La mise en place de ces mesures particulières adaptées aux réalités locales risque de créer de l'intérêt pour les emplois du secteur forestier. Pour cette raison, ce module vous permettra, en répondant à une série de questions, d'entamer une réflexion sur la main-d'œuvre forestière.

**La section I** du questionnaire s'adresse à des membres de la communauté travaillant dans le secteur forestier, intéressés à y travailler ou bien indifférents, mais dont la participation permettrait de relever les obstacles à l'attraction de la main-d'œuvre. Pour cette raison, nous vous suggérons d'utiliser ce questionnaire sous forme d'entrevue individuelle.

**La section II** vise plutôt la réflexion sur l'élaboration d'une stratégie locale de recrutement de la main-d'œuvre. Cette section s'adresse ainsi aux gestionnaires et aux élus de la communauté et nous suggérons de la compléter sous forme de groupe de discussion.

### Description du questionnaire

**Durée** : 60 minutes par section

## Section I : Obstacles à l'attraction des travailleurs forestiers autochtones

---

1. Occupez-vous présentement un emploi dans le secteur forestier?
  - a. **Si oui**, pouvez-vous décrire brièvement le poste et les fonctions que vous occupez présentement? Depuis combien de temps occupez-vous cet emploi?
  - b. **Si non**, prévoyez-vous occuper prochainement un emploi dans l'industrie forestière? Pourquoi?
2. Quelles sont vos autres expériences de travail dans le secteur forestier ? Pendant combien de temps avez-vous occupé ces emplois ?
3. Est-ce que l'un ou plusieurs de vos proches ou membres de votre entourage (amis ou parents) travaillent dans le secteur forestier?
4. Quelles sont vos aspirations quant à l'occupation d'un emploi dans le secteur forestier (ex. : travailler avec d'autres Autochtones, accroître votre expérience de travail, profiter de la formation continue offerte par l'employeur, obtenir une source de revenu stable, développer vos compétences personnelles, etc.)?
5. Quelles caractéristiques des emplois forestiers suscitent chez vous un intérêt?
  - a. À votre avis, cet intérêt est-il partagé par les membres de votre communauté?
    - i. **Si oui**, pourquoi?
    - ii. **Si non**, quels sont d'autres intérêts partagés par les membres de votre communauté?
6. Pouvez-vous décrire, de façon générale, vos conditions de travail (salaire, horaire et flexibilité, avantages sociaux, proximité du lieu de travail, hébergement, nourriture, transport, emploi saisonnier ou annuel, etc.)?
  - a. Êtes-vous satisfait(e) de vos conditions de travail?
    - i. **Si oui**, y a-t-il selon vous des conditions qui devraient être absolument maintenues? Autrement dit, si ces conditions disparaissaient demain vous seriez enclin à changer de métier.
    - ii. **Si non**, quels changements apporteriez-vous pour améliorer vos conditions de travail?
7. Êtes-vous en accord avec les pratiques de votre employeur quant à la gestion et au développement du territoire?
  - a. **Si non**, quelles pratiques suscitent particulièrement de l'indignation à vos yeux? Pourquoi?
  - b. Cet avis est-il partagé par les membres de votre communauté?
8. Selon votre expérience de travail, quelles pratiques de gestion sont les plus appréciées? C'est-à-dire quelles pratiques, selon vous, favorisent l'attraction de travailleur autochtone dans le secteur forestier.
9. Les valeurs véhiculées par votre employeur, par exemple, dans la gestion du personnel ou dans l'aménagement du territoire, correspondent-elles à vos valeurs personnelles?
  - a. **Si oui**, quelles sont ces valeurs?
  - b. **Si non**, quelles sont les différences les plus marquées?
10. Éprouvez-vous de la difficulté à concilier votre travail et vos autres occupations personnelles (ex. : responsabilités familiales, occupation du territoire, loisirs, etc.)?
  - a. **Si oui**, pouvez-vous décrire ces difficultés?

Si le répondant n'occupe pas d'emploi dans le secteur forestier, allez directement à la question 12.

11. Selon vous, la conciliation entre les obligations professionnelles et la vie personnelle (ex. : responsabilités familiales, pratique des activités traditionnelles) est-elle favorisée par des infrastructures ou des services de votre communauté (ex. : service de garderie)?
  - a. Quelles mesures permettraient d'améliorer cette conciliation?
12. Selon vous, l'information disponible sur les emplois offerts dans le secteur forestier est-elle suffisante?
  - a. **Si non**, quelles mesures permettraient aux membres de votre communauté d'obtenir davantage d'information?
13. Selon vous, êtes-vous suffisamment informé quant aux réalités du secteur forestier?
  - a. **Si non**, quelles mesures permettraient aux membres de votre communauté d'obtenir davantage d'informations?
14. Comment caractériseriez-vous la place des femmes autochtones dans l'industrie forestière?
  - a. Quels sont selon vous les obstacles les plus importants à l'occupation d'emploi par celles-ci dans le secteur forestier?
15. Selon vous, quels obstacles limitent particulièrement l'attraction des travailleurs autochtones vers le secteur forestier? Pourquoi? Plus spécifiquement :
  - a. Quels sont les obstacles pour les jeunes?
  - b. Quels sont les obstacles pour les femmes?
16. Avez-vous un ou d'autres points importants que vous aimeriez aborder et qui n'ont pas encore été discutés?

## **Section II : Stratégie locale de recrutement des travailleurs forestiers autochtones**

---

1. Connaissez-vous les besoins en termes de main-d'œuvre des compagnies forestières œuvrant sur votre territoire ou à proximité?
  - a. **Si oui**, est-il possible de les combler, en tout ou en partie, par les ressources humaines de votre communauté?
  - b. Quelles mesures votre communauté a-t-elle mises en place pour aider ses membres à saisir ces opportunités d'emplois? Est-ce que votre communauté a ciblé des mesures spécifiques pour les jeunes ou pour les femmes ?
2. Quels sont, selon vous, les obstacles à l'intégration au marché du travail?
  - a. Quels sont les obstacles pour les jeunes?
  - b. Quels sont les obstacles pour les femmes?
3. Connaissez-vous le profil de la main-d'œuvre de votre communauté?
  - a. **Si oui**, désirez-vous le partager aux compagnies?
  - b. **Si non**, quelles initiatives vous permettraient d'acquérir cette connaissance?
4. Croyez-vous que les entreprises forestières régionales sont bien outillées pour composer avec les réalités socioéconomiques et la diversité culturelle de votre communauté?
  - a. Si vous considérez qu'elles gagneraient à développer des connaissances et des outils, quelles mesures permettraient de faire connaître davantage votre culture et votre réalité aux entreprises forestières de la région?
5. Quelles entreprises forestières seraient une source d'employabilité importante pour les membres de votre communauté?
  - a. Entretenez-vous de bonnes relations avec les gestionnaires de ces entreprises?
  - b. Ces entreprises ont-elles mis en place des pratiques de gestion des ressources humaines adaptées aux travailleurs autochtones (ex : programme de sensibilisation à la diversité culturelle, programme de mentorat autochtone, etc.)
6. Quelle est votre perception de l'industrie forestière?
  - a. Cette image est-elle susceptible de limiter l'attrait des membres de votre communauté à s'engager vers ce secteur d'emploi?
  - b. Quelles mesures permettraient d'obtenir plus d'informations sur les réalités de l'industrie forestière?
7. Tenez-vous à jour un registre des expertises des membres de votre communauté?
  - a. S'agit-il, selon vous, d'un moyen qui permettrait de cibler plus facilement les besoins en formation des membres de votre communauté, intéressés à occuper un emploi dans le secteur forestier?
8. Quelles mesures permettent aux membres de votre Première Nation de connaître les opportunités d'emploi qui se présentent à eux?
  - a. Ces mesures sont-elles suffisantes?
9. Quels services sont offerts aux membres de votre communauté afin qu'ils aient la formation et les qualifications requises à l'occupation d'emplois dans le secteur forestier?
  - a. L'information quant aux exigences académiques de ces emplois est-elle facilement disponible aux membres de la communauté?
10. Quelles initiatives réalistes permettraient d'accroître les compétences des membres de la communauté et de les qualifier afin d'occuper un emploi au sein du secteur forestier?
11. Quels services offerts aux membres de votre communauté permettent de faciliter la conciliation des obligations professionnelles et de la vie personnelle (ex. : responsabilités familiales, pratique des activités traditionnelles)?
  - a. Selon vous, ces services sont-ils suffisants?
    - i. **Si non**, quelles initiatives permettraient d'améliorer la situation?
12. Avez-vous un ou d'autres points importants que vous aimeriez aborder et qui n'ont pas encore été discutés?

## Références

- CHAMBRE DE COMMERCE DU CANADA (CCC). 2015. L'avantage autochtone : comment les peuples autochtones et les entreprises du secteur des ressources naturelles sont en voie d'assurer un nouvel avantage concurrentiel. Chambre de commerce du Canada, Ottawa, 27 p.
- CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIERE DU QUEBEC (CIFQ). 2010. *L'industrie forestière québécoise : les conditions pour une transformation réussie* [En ligne]. Disponible à <http://www.cifq.com/documents/file/Autres%20documents/document-du-comite-de-revalorisation-final-hr.pdf> (Consulté le 27 juin 2017).
- CONSEIL DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE MINIERE (RHIM). 2012. Les leçons de l'expérience : Étude sur le volet RH des accords de partenariat entre communautés autochtones et sociétés minières. 32 p.
- CONSEIL DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE MINIERE (RHIM). 2013a. *Compte rendu du Forum sur l'éducation autochtone dans le secteur minier : Améliorer les voies de transition entre la communauté, l'éducation et l'emploi*. Février 2013. 22 p.
- CONSEIL DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE MINIERE (RHIM). 2013b. Guide des ressources humaines de l'industrie minière à l'intention des communautés autochtones. Juillet 2013. 48 p.
- CONSEIL DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE MINIERE (RHIM). 2016. Renforcer les effectifs de l'industrie minière : Explorer l'inclusion des Autochtones. 34 p.
- CONSEIL SECTORIEL DES PRODUITS FORESTIERS. 2011a. *Renouveler la main-d'œuvre la plus verte du Canada : Un rapport des renseignements sur le marché du travail* [En ligne]. Mai 2011. Disponible à [http://www.fpac.ca/wp-content/uploads/publications/fr/rapports/HR\\_Sector\\_Reneving\\_Canadas\\_Greenest\\_Workforce\\_FR.pdf](http://www.fpac.ca/wp-content/uploads/publications/fr/rapports/HR_Sector_Reneving_Canadas_Greenest_Workforce_FR.pdf) (Consulté le 17 mars 2017).
- CONSEIL SECTORIEL DES PRODUITS FORESTIERS. 2011b. *Dialogue et collaboration : Bâtir l'avenir du secteur canadien des produits forestiers en utilisant les talents des Autochtones* [En ligne]. Décembre 2011. Disponible à <http://www.fpac.ca/wp-content/uploads/publications/fr/rapports/FPSC-CSPF-Final-French-report-Converation-and-Collaboration.pdf> (Consulté le 17 mars 2017).
- RUSSELL, J. 2013. *Aboriginal inclusion in Yukon's mining industry: Training for employment*. Thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies, University of Manitoba, Winnipeg (Manitoba). 115 p.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). 2015. *Population ageing and sustainable development*. POPFACTS, No. 2014/4/Rev.1, octobre 2015. 4 p. Disponible à [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts\\_2014-4.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2014-4.pdf) (Consulté le 19 juin 2017).
- WYATT, S., FORTIER, J.-F., GRESKIW, G., HÉBERT, M., NADEAU, S., NATCHER, D., SMITH, P. et TROSPER, R. 2010. *La collaboration entre les Autochtones et l'industrie forestière au Canada : une relation dynamique*. Rapport sur l'état des connaissances. 84 p. Traduit de l'anglais, titre original : *Collaboration between Aboriginal peoples and the Canadian forestry industry : a dynamic relationship*. Réseau de gestion durable des forêts, Edmonton, Alberta.



# Compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion



# Compte-rendu détaillé de l'Atelier connexion

---

L'Atelier connexion s'est déroulé du 22 au 24 février 2017 à la Forêt Montmorency. Il s'agissait d'un événement rassemblant différents acteurs du milieu forestier soit des représentants de Premières Nations, de l'industrie forestière, des gouvernements et du milieu universitaire. Trois chercheurs du *Harvard Project on American Indian Economic Development* de l'Université Harvard – ci-après Projet Harvard – étaient également présents. L'Atelier avait pour objectifs de mobiliser les connaissances des participants quant aux expériences qui favorisent ou qui freinent la participation autochtone au développement territorial ; de valider l'approche *nation-building*<sup>23</sup> comme outil d'analyse de la gouvernance territoriale pour les communautés autochtones du Québec ; et d'orienter les stratégies des acteurs territoriaux afin de dynamiser un développement territorial inclusif des communautés autochtones. Globalement, l'évènement visait à favoriser une meilleure compréhension des réalités des communautés autochtones du Québec, en tenant compte des multiples perspectives des acteurs territoriaux.

Ainsi, lors de l'Atelier, les participants étaient invités à partager leurs expériences sur six thématiques importantes de la gouvernance et du développement territorial via des groupes de discussions portant sur : les orientations stratégiques, l'identification collective des opportunités entrepreneuriales, les relations avec les gouvernements, la participation citoyenne, l'efficacité des institutions gouvernementales et les relations avec les compagnies. Ces thématiques correspondaient aux modules 2 et 3 du guide d'Analyse de la gouvernance territoriale par les Premières Nations (AGTPN). Pour chacune d'entre elles, des chercheurs et des co-chercheurs avaient été mobilisés pour animer les discussions. Les groupes de discussion étaient hétérogènes, regroupant des participants de milieux différents.

Suite à l'Atelier connexion, nous avons envoyé une synthèse des discussions aux participants. Les textes qui vous sont présentés ci-dessous consistent en un retour plus détaillé sur les discussions de l'Atelier. Ainsi, pour chaque thématique, nous avons développé une brève mise en contexte, souligné les bons coups et les défis

relevés lors des discussions et, enfin, apporté des suggestions pour permettre au lecteur d'explorer davantage le sujet. Rappelons également que chaque thématique est liée à un sous-module de l'AGTPN.

## 1. Orientations stratégiques

---

Dans l'argumentaire entourant l'approche *nation-building* retenue par le *Native Nation Institute for Leadership, Management and Policy* et le Projet Harvard, on exprime l'intention d'activer la renaissance des Premières Nations. L'idée de renaissance désigne un mode renouvelé pour la formulation et la mise en œuvre des politiques autochtones. De fait au Canada, le régime politique autochtone des dernières décennies est dominé par la reconnaissance des droits ancestraux. Aujourd'hui, bien que cette reconnaissance demeure un enjeu important, elle se double de la nécessité d'arrêter une vision stratégique pour ancrer la communauté dans son territoire d'appartenance et pour préciser sa fonction d'intendance. Une Première Nation qui souhaite améliorer ses pratiques de gouvernance s'interrogera sur ce qu'elle veut faire avec ses droits. L'attention est canalisée vers le « nous » en tant que Première Nation plus que vers « eux » en tant que gouvernement non autochtone. Il s'agit de réaliser une vision où les attentes des communautés autochtones priment, plutôt que de simplement s'inscrire dans un système légal-administratif régulé par des autorités non autochtones.

Ce faisant, l'idée d'autonomie gouvernementale évolue et déborde la simple autonomie administrative. Elle révèle une démarche d'affirmation grandissante. Celle-ci presse les Premières Nations à entrer dans un processus de réflexion stratégique afin de dresser un portrait clair ainsi qu'une vision commune et à long terme des objectifs et des priorités propres à chacune des nations. Cela se manifestera en répondant sans détour à des questions comme : Qui sommes-nous? Que voulons-nous devenir? Que voulons-nous changer ou préserver? Que voulons-nous contrôler? Quels sont les outils nécessaires dont nous disposons pour y arriver? Ces interrogations

---

<sup>23</sup> Pour en savoir davantage sur l'approche *nation-building*, référez-vous au texte Deux approches pour le développement des nations autochtones : l'une fonctionne, l'autre non.

constituent les lignes de force d'un processus de réflexion stratégique.

Au Québec et au Canada, la vision stratégique permet de « mettre les cartes sur table » dans les relations avec les gouvernements et les différentes entreprises privées par rapport à des territoires revendiqués. Pour une Première Nation, définir une vision stratégique consiste donc à inscrire un mode de vie autochtone dans un territoire. Notons au passage que lorsqu'une Première Nation manifeste une vision claire du développement qu'elle souhaite pour son territoire, cela confère une certaine prévisibilité sur le déploiement de la vision stratégique. C'est un enjeu important aux yeux des acteurs industriels.

### **Nuance dans l'application de l'approche nation-building en aménagement forestier**

Au Québec, l'intervention des Premières Nations en aménagement forestier se fait dans un contexte différent des États-Unis. Alors que les nations autochtones américaines disposent d'une certaine souveraineté, le régime forestier québécois ne garantit qu'un droit à la consultation. Il revient à l'État de prendre en compte les attentes et orientations autochtones. De plus cette consultation est d'ordre tactique. Il s'agit de la planification regroupée des grandes interventions d'aménagement par période de cinq ans tout en intégrant les autres valeurs reconnues à la forêt. C'est seulement sur certains aspects opérationnels que la consultation avec l'industrie forestière est possible. Néanmoins, une vision stratégique constitue un outil majeur pour amener un processus de consultation vers un mécanisme de planification conjointe de l'aménagement forestier.

#### **Concepts clés**

**Réflexion stratégique** – Processus par lequel les membres d'une communauté élaborent collectivement une vision stratégique.

**Vision stratégique** – La vision stratégique est une image globale de ce que souhaite devenir une communauté. Celle-ci guide l'organisation et la prise de décision en fonction des orientations fixées par la communauté et de ses priorités à long terme.

## **Synthèse des défis et des facteurs de succès identifiés par les participants**

---

### **Défis, obstacles et problématiques**

Les principaux défis qui ont été identifiés lors de l'Atelier connexion concernent la manière d'habiter le territoire. Plusieurs défis sont internes à la dynamique politico-administrative des communautés autochtones.

#### *Difficultés de mise en œuvre et attentes contradictoires*

Plusieurs participants ont mentionné que leur communauté avait enclenché un processus de réflexion stratégique et qu'ils avaient été en mesure d'établir une vision stratégique. C'est la mise en œuvre de cette vision qui poserait problème. Des difficultés surviendraient lorsque les ressources, financières et humaines, apparaissent inadéquates par rapport aux attentes formulées. Il a aussi été mentionné qu'à la suite du processus de réflexion stratégique, certaines communautés n'avaient pas les capacités d'analyse requises pour traiter toutes les informations et les préoccupations exprimées dans le processus de réflexion stratégique.

De plus, les multiples enjeux sur lesquels se construit une vision stratégique peuvent induire des attentes contradictoires.

#### *Nouveaux membres et membres non résidants*

En 2011, l'adoption du projet de loi C-3, Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens, a eu pour effet de redonner le statut d'Indien à des milliers de personnes au Québec. Or, plusieurs de ces nouveaux membres n'ont pas vraiment de lien culturel avec la communauté à laquelle ils sont rattachés. Des efforts d'éducation doivent donc être déployés par les communautés autochtones pour sensibiliser ces nouveaux membres à des valeurs caractéristiques afin d'en assurer la transmission. Pour ces communautés, cela pose le défi de l'inclusion des nouveaux inscrits dans l'adoption d'une vision stratégique. Un défi du même ordre s'imposerait pour les membres non résidants. Certains participants ont indiqué que le défi de la transmission est aussi relié avec celui d'actualiser la définition du « qui sommes-nous ? ». Chez les Innus par exemple, l'Innu-aitun représente une manière de vivre au

quotidien la culture innue. Elle repose sur des connaissances qui se sont transmises oralement pendant des millénaires. Langue, histoire, pratiques traditionnelles, savoir-faire spécifiques doivent parfois être réappropriés. La tâche consiste ensuite à éprouver ces connaissances dans la contemporanéité. Pour se faire, une identité innue assumée représente une condition essentielle. Des situations similaires s'observent chez d'autres nations autochtones.

#### *Adhésion de la communauté et communication*

Dans certains cas, l'adhésion de la communauté ne serait pas à la hauteur. Le problème viendrait du fait qu'il y aurait peu de communication directe (ou de processus mis en place volontairement) entre les membres de la communauté et les acteurs œuvrant au sein des institutions dédiées à la réflexion stratégique. Un processus de réflexion qui n'inclut pas suffisamment les membres de la communauté situés à l'extérieur des structures décisionnelles serait voué à l'échec. Il a également été mentionné que lorsque la vision stratégique résulte de discussions entre élus, employés territoriaux et directeurs de services, elle devient moins abstraite et plus accessible. Cela la rendrait d'autant plus facile à faire valider par un dialogue civique dans la communauté qui utiliserait les mécanismes décisionnels traditionnels.

On peut illustrer ce défi par l'exemple de la stratégie de développement durable d'Essipit. Cette initiative avait pour objectif de cibler les enjeux territoriaux et d'identifier les priorités de travail de l'organisation politique et administrative. L'exercice visait avant tout une réflexion interne, entre les directeurs des différents secteurs, et il n'y avait pas d'intention à court terme d'intégrer la communauté. Suite à l'élaboration de cette stratégie, un représentant de la communauté croit que l'exercice est intéressant, mais qu'il devrait inclure les membres et non seulement les dirigeants. Il a aussi été mentionné qu'il était difficile d'avoir l'appui de la direction générale pour la mise en œuvre de ce genre de stratégies, puisqu'elles sont vues comme une complexification du travail des élus et des gestionnaires. Le résultat final de cette réflexion devait prendre la forme d'une politique de développement durable exprimant un énoncé d'intention et de moyens pour assurer à Essipit que les choix et les décisions à l'égard des projets issus de l'interne ou de l'externe (partenariat) correspondent aux besoins et valeurs des membres. C'est ici que la direction générale voyait une

complexification du travail, c'est-à-dire devoir développer et respecter une politique, en faire le suivi, etc.

*Compréhension du mode de vie autochtone par les non autochtones.*

Il a été mentionné que les représentants industriels et gouvernementaux manifestent une compréhension et des sensibilités très variables au mode de vie autochtone. Cela compliquerait la médiation culturelle et ajouterait un autre défi à relever.

#### **Facteurs de succès et bons coups**

*« Tirer vers le haut » ou retenir des orientations porteuses de progrès*

Un des facteurs de succès identifié est la définition d'une série de critères qui vont permettre aux communautés de prioriser leurs activités et de se concentrer sur les actions qui les « tirent vers le haut ». Ainsi, temps et énergie peuvent être employés à des actions respectant les priorités à long terme de la communauté parce que concrètement, elles participent à pérenniser la communauté, à préserver son identité et sa culture ainsi qu'à stimuler son développement économique.

#### *Fiabilité des institutions communautaires*

Certains participants ont également fait part de l'importance d'avoir des institutions imputables et porteuses de la vision stratégique communautaire afin que les orientations soient maintenues ou adaptées au gré des roulements du personnel expert et du renouvellement des élus.

#### *Se définir par rapport aux autres*

L'exercice de la vision stratégique doit à la fois animer une dynamique interne et nourrir un travail de repositionnement avec les acteurs externes à la communauté avec lesquels les relations peuvent être révisées. L'importance d'être en mesure de « se définir pour ne pas se faire définir par les autres » a été soulevée par un participant en faisant référence à la situation des Cris et de la Paix des Braves, en réponse à un autre participant qui apportait l'idée de créer un « Grand Conseil Innu ».

### *Une instance dédiée aux questions territoriales*

Les difficultés de mise en œuvre mentionnées précédemment étaient en partie liées au manque de ressources financières et humaines. Un des éléments qui semble être très énergivore pour les communautés est la multiplicité des consultations (forestières, minières, etc.). Lors de l'Atelier, il a été mentionné que pour arriver à être plus proactif dans la prise de décisions concernant le territoire, il était recommandé d'avoir une instance s'occupant spécifiquement des questions territoriales. Cela permettrait d'institutionnaliser l'élaboration, la mise en œuvre et l'adaptation de la vision stratégique en matière d'orientations territoriales et d'assurer une cohérence face aux nombreuses consultations.

### *Planification communautaire globale*

La planification communautaire globale est un processus inclusif mené par et pour les communautés qui tient compte du point de vue de tous les membres, qu'ils résident à l'intérieur ou à l'extérieur de la collectivité. Ce genre d'exercice a pour but de développer la capacité des membres de la communauté à diriger eux-mêmes les processus de planification. Le fait que la planification soit réellement activée par la collectivité et fondée sur ses attentes conférerait des effets durables à cette planification. Cette planification deviendrait un outil capable d'élargir la vision stratégique à des groupes, voir à des individus, composant la communauté.

#### **Pour aller plus loin**

MINISTÈRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADIEN.  
2013. *Guide de la PCG*. Planification communautaire globale pour les Premières Nations de la Colombie-Britannique. Deuxième édition. pp. 1 à 3



IDDPNQL. *Planification stratégique et territoriale*. [En ligne] :  
<http://iddpnql.ca/planification-communautaire-et-territoriale/>  
(page consultée le 8 mars 2017)

## **2. Identification collective des opportunités entrepreneuriales**

L'entrepreneuriat autochtone prend de plus en plus d'ampleur à travers le monde (Dana et Anderson 2007). En effet, les revendications et les efforts de prise en charge des Autochtones, l'évolution du droit autochtone et la création de partenariats entre Autochtones et non-autochtones sont autant de facteurs ayant joué un rôle clé dans le nombre grandissant d'initiatives entrepreneuriales (Kayseas *et al.* 2015) visant cette population. Au Canada, ce phénomène s'explique aussi par d'importantes actions politiques mises en place au cours de la dernière décennie, tant par la société civile que le gouvernement (Pinto et Blue 2015 ; Hindle et Moroz 2010).

Le développement d'entreprises peut permettre aux communautés autochtones de bâtir une activité économique régionale et, ainsi, de contribuer au bien-être et à la qualité de vie de leurs membres. Pour assurer leur développement, certaines Premières Nations ont opté pour la création d'entreprises communautaires détenues par le conseil de bande, d'autres se sont tournées vers le modèle d'entreprises privées, et plus souvent certaines ont opté un mélange des deux.

Peu importe le modèle choisi, différents enjeux peuvent représenter des obstacles : la disponibilité des ressources, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, l'accès au financement ou encore les conditions

économiques générales. Qui plus est, les politiques publiques émises pas les gouvernements du Québec et du Canada viennent souvent contraindre les stratégies de gouvernance territoriale des Premières Nations. Parmi les défis, figure également celui de reconnaître et d'identifier des opportunités intéressantes et exploitables, ayant un potentiel de création de valeur (économique et social) pour la communauté.

Pour contrer cet obstacle, s'appuyer sur le collectif peut être une avenue intéressante à explorer. D'autant plus que l'identification des opportunités est une étape cruciale du processus entrepreneurial. Il s'agit d'une pratique pour trouver des idées porteuses qui permet également d'autres bénéfices comme la mobilisation, l'animation du territoire, la création d'un climat d'optimisme et l'engagement de la communauté. Dans un contexte où les valeurs communautaires sont très importantes, comme certaines Premières Nations, utiliser un processus collectif pour identifier des projets d'entreprises présentant un bon potentiel et stimuler ainsi le développement de projets semble une avenue particulièrement pertinente à explorer. Ce type d'initiative peut avoir différentes visées : établir un dialogue sur les opportunités entrepreneuriales au sein d'une communauté, concrétiser les bénéfices économiques de partenariat avec l'industrie ou encore impliquer des acteurs régionaux dans des projets économiques.

### Concepts clés

**Entrepreneur** – L'entrepreneur est un individu ayant la volonté d'agir et d'apporter des solutions à la société de manière innovante. Il présente souvent des caractéristiques telles que l'initiative, la créativité, l'audace et le besoin d'autonomie et d'indépendance.

**Entrepreneuriat** – Bien que souvent associé à la création d'une entreprise à finalité économique, l'entrepreneuriat peut se définir plus largement par le processus menant à l'identification, l'évaluation et l'exploitation d'opportunités de création de valeur, cette dernière pouvant être de nature économique ou sociale. Ainsi, dans une vision élargie, l'entrepreneuriat peut prendre la forme de projets sociaux, culturels, sportifs, événementiels, technologiques ou scientifiques; projets d'économie sociale, coopératifs ou communautaires; projets associés à une entreprise privée ou au travail autonome; projets individuels ou collectifs.

**Culture entrepreneuriale** – La culture entrepreneuriale se définit par des valeurs et des convictions partagées, des savoir-être, des savoir-faire et des savoir-agir qui orientent plus ou moins consciemment le comportement des personnes, des institutions et de la population à l'égard de l'entrepreneuriat.

**Opportunité entrepreneuriale** – L'opportunité entrepreneuriale est considérée comme la chance d'introduire sur un marché, des produits, services ou processus nouveaux, pouvant mener à la création de valeur.

**Identification d'opportunités** – L'identification d'opportunités correspond au processus par lequel des activités (délibérés ou non) aboutissent à l'identification d'idée(s) perçue(s) comme des opportunités d'affaires.

## Synthèse des défis et des facteurs de succès identifiés par les participants

---

Dans le cadre de l'Atelier connexion, nous avons exploré les initiatives, enjeux et défis associés au développement d'entreprises au sein de certaines communautés autochtones du Québec. Comme le développement d'entreprises peut permettre aux Premières Nations de bâtir des activités économiques régionales et d'assurer un développement pérenne, il est bénéfique de se questionner sur les modèles de développement entrepreneurial. Il est en effet pertinent pour les communautés autochtones de réfléchir aux diverses possibilités entrepreneuriales, notamment car cela peut permettre de perpétuer le bien-être ainsi que la qualité de vie de leurs membres. Qui plus est, comme l'identification d'opportunités est centrale dans le processus et constitue un frein dans plusieurs milieux, il est intéressant d'explorer la possibilité de mobiliser la communauté à travers un processus collectif. Suivant l'approche *nation-building*, il semble important que la mise sur pied de projets entrepreneuriaux tienne compte non seulement de l'histoire, mais aussi des valeurs partagées qui forgent l'identité des communautés autochtones.

### Défis, obstacles et problématiques

Lors des échanges, il est paru évident que les modèles de développement économique, notamment par l'entrepreneuriat, étaient variés. D'abord, la culture entrepreneuriale est plus développée dans certains milieux, alors qu'ailleurs on en est au tout début d'une réflexion. Ensuite, certaines communautés ont opté pour la création d'entreprises communautaires détenues par leur conseil de bande, d'autres se sont tournées vers le partenariat avec les entreprises privées, mais on rencontre généralement un mélange des deux. Dans l'ensemble, différents obstacles ont été évoqués par les participants de l'Atelier : le manque de vision commune, la difficulté à établir des partenariats à long terme, les contraintes gouvernementales, la formation de la main-d'œuvre, la reconnaissance de l'expertise et le manque de ressources financières comme technologiques.

#### *Vision commune et respect des valeurs traditionnelles*

L'absence d'une vision commune entre les membres de la communauté, le conseil de bande, les entreprises

privées fût maintes fois soulevée lors des discussions de l'Atelier. En effet, comme les valeurs des uns ne sont pas toujours en accord avec celles des autres, il est difficile et parfois même impossible de trouver un consensus. Dans certains cas, les entreprises privées, aux dires des participants, ne tiennent pas assez en considérations les réalités, l'histoire et les traditions des communautés autochtones. Les conseils de bande sont souvent pris entre le désir de satisfaire les entreprises privées et les besoins réels de la communauté. De leur côté, les membres des Premières Nations ne voient pas toujours l'intérêt économique et profitable à long terme d'implantation des projets forestiers ou miniers, par exemple. Certains évoquaient le fait que les opportunités sont souvent dans le domaine forestier et que leur exploitation va à l'encontre des valeurs de la communauté. Bref, cet amalgame de visions divergentes divise et rend difficile l'identification collective des opportunités entrepreneuriales.

#### *Opportunismes ou réel partenariat*

Une problématique reliée aux partenariats est ressortie lors des échanges. Certains soulignaient qu'il arrive que des entreprises non-autochtones s'engagent par opportunisme, pour avoir accès à des contrats balisés par le gouvernement. Le rôle des communautés partenaires, dans de telles situations, est réduit et peu de pouvoir et de contrôle sont offerts aux communautés. Dans de tels partenariats factices, les emplois offerts aux Autochtones, par exemple, sont peu intéressants et peu valorisants. Ils servent essentiellement à remplir une obligation gouvernementale. Dans le milieu, on parle souvent de « prête-noms ».

#### *Les contraintes gouvernementales*

L'implication gouvernementale est vue par certains comme un frein. Des participants considéraient que la présence et l'implication du gouvernement nuisent au développement d'une culture entrepreneuriale dans les communautés. Les politiques gouvernementales freineraient l'initiative entrepreneuriale des communautés et de leurs membres.

La lenteur administrative pour l'obtention de permis a également été soulevée comme un frein. Au Québec, le gouvernement est très présent dans la prise de décision entre les partenaires des communautés autochtones et les entreprises privées, souhaitant maintenir un contrôle

et une traçabilité des contrats. Cela génère parfois des complications pour les partenaires eux-mêmes. Les démarches, notamment pour l'obtention des permis, prennent du temps, ce qui ralentit les projets et les discussions entre les partenaires.

Enfin, des participants indiquent que lorsque la relation va bien entre les entreprises et la communauté, le rôle médiateur du gouvernement est davantage perçu comme nuisible. L'implication des gouvernements fédéral et provincial dans les démarches administratives et les négociations est perçue péjorativement.

#### *Formation de la main-d'œuvre et reconnaissance de l'expertise*

Dans le domaine forestier, les mesures de standardisations sont très élevées. Or, l'accès à des formations appropriées est parfois difficile, en raison de l'éloignement du territoire. De plus, les projets à long terme sont moins fréquents, le développement et le maintien de l'expertise et des qualifications de la main-d'œuvre sont plus difficiles. La conséquence directe de cette situation est que les compagnies privées délocalisent souvent leur propre main-d'œuvre plutôt que d'engager des gens de la communauté. La main-d'œuvre locale est alors démotivée et peu intéressée à s'investir dans les projets. De plus, comme les opportunités entrepreneuriales mises de l'avant sont très souvent associées à l'exploitation des ressources naturelles, et que ces dernières vont parfois à l'encontre des valeurs des Premières Nations, les possibilités de développement entrepreneurial, notamment pour les jeunes, sont limitées.

### **Facteurs de succès et bons coups**

#### *Favoriser et valoriser les initiatives entrepreneuriales*

Certains participants ont mentionné la mise en valeur et la diversité de leurs projets économiques. En effet, il est ressorti des discussions que l'entrepreneuriat devait être valorisé, peu importe le modèle de développement adopté. Il a été soulevé qu'une approche contextualisée qui prendrait en considération les caractéristiques du territoire (éloignement, ressources, taille, membres, histoire, etc.) devrait être adoptée. Sur certains territoires on pourrait ainsi adopter une approche plus interventionniste et communautaire, où le conseil de

bande jouerait un plus grand rôle, alors que sur d'autres, où la culture et des conditions déjà en place le permettent, on pourrait s'orienter vers un entrepreneuriat davantage individuel.

Lors des discussions, la Nation Huronne-Wendate a été citée en exemple. Un participant indiquait qu'avec plus de 200 petites et moyennes entreprises (PME), c'est un bel exemple de développement économique. L'économie de Wendake est florissante et repose sur une grande diversité de produits et de services, à la fois dans les secteurs manufacturier, hôtelier, touristique, éducatif et culturel. Bien entendu, la proximité du centre urbain de la ville de Québec est très bénéfique pour la communauté. De plus, Wendake procure des emplois à plusieurs Hurons-Wendat, mais également à plusieurs centaines de membres d'autres Nations autochtones, ainsi qu'à des non-autochtones de la région de Québec et d'ailleurs. Le caractère entrepreneurial des Hurons-Wendat est connu depuis longtemps (Bherer *et al.* 1989). Et constitue l'une de leurs plus importantes qualités.

#### *Implication du conseil de bande*

Aux dires des participants, peu importe le modèle choisi, le succès entrepreneurial concerne beaucoup l'implication du conseil de bande dans les discussions d'affaires. Le conseil de bande est considéré dans certaines communautés comme un levier dans l'implication avec les partenaires, mais aussi comme moteur de volonté de la part des membres de la communauté. L'important est que l'implication du conseil de bande soit balisée et transparente. Par exemple, à Mashteuiatsh, une entité dédiée au développement économique, indépendante du conseil de bande, a été créée. Il s'agit de la Société de développement économique Innu (communément appelée la SDEI).

#### *Communication et implication avec les partenaires d'affaires*

Tel que soulevé dans les obstacles, la création de partenariat réel avec les entreprises privées non-autochtones n'est pas toujours facile. Cependant, certaines communautés, comme Essipit, semblent avoir relevé le défi. Des participants l'expliquaient par la qualité des relations avec les partenaires d'affaires forestiers ou dans le domaine des pêches, laquelle est favorisée par la mise en place d'une bonne communication. Les partenariats entre les communautés et les entreprises

privées favoriseraient grandement le sentiment d'appartenance et de gouvernance de la part des communautés leur faisant sentir qu'elles ont un pouvoir d'agir quant à la gestion de leur territoire. Cela entraînerait un désir d'investissement plus grand de leur part. Des participants indiquaient aussi que l'implication des Premières Nations amène une certaine sécurité, car en gagnant une prise de parole et de pouvoir, elles peuvent faire valoir leurs valeurs, dont celles de la protection des traditions auprès des entreprises.

### Pour aller plus loin

Plateforme d'Affaires du Bureau de commercialisation de la Société du Plan Nord – Cette plateforme s'adresse aux entreprises œuvrant dans les secteurs d'activités relatifs au Plan Nord et ayant un intérêt à être fournisseurs de biens ou de services sur le territoire du Plan Nord ; aux donneurs d'ordres des secteurs publics et privés ; et aux promoteurs de projets structurants œuvrant sur le territoire du Plan Nord. Ces derniers y trouveront des appels d'offres des secteurs publics et privés ainsi que des occasions d'affaires liés au Nord québécois ; des informations stratégiques et de judicieux conseils en lien avec le marché du Nord québécois; un bassin d'entreprises provenant de partout au Québec mais également d'éventuels partenaires d'affaires. La plateforme est accessible en ligne : <http://plannord.gouv.qc.ca/fr/plateforme/>

Démarches collectives d'identification des opportunités entrepreneuriales – Pour en savoir plus à ce sujet, consultez :

TREMBLAY, M. 2013. *Quand le milieu s'investit dans la recherche d'opportunités d'affaires*. Dans St-PIERRE, J., & TREPANIER, M. (Eds.), *Créer et développer une PME dans une économie mondialisée* (pp.19-56). Québec, Canada: Presses de l'Université du Québec.

### Références

BHERER, H., GAGNON, S. Et ROBERGE, J. 1989. *Wanpoum et lettre patentes. Étude exploratoire de l'entrepreneuriat autochtone*. L'Institut de recherches politiques. Les Presses de l'Université Laval. Disponible à : <https://books.google.ca/books?id=wqUsHEYoMtlC&pg=P1&hl=fr&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>

DANA, L.P., ANDERSON, R. B. 2007. *International handbook of research on indigenous entrepreneurship*. Cheltenham : Edward Elgar.

KAYSEAS, B. and MOROZ, P. W. and ANDERSON, R. B. and DANA, L.-P. 2015. *Indigenous Rights and Entrepreneurship: Social Capital Formation and Modes of Social Regulation* (May 8, 2015). Conference of the Administrative Sciences Association of Canada. Halifax. Available at SSRN.

PINTO, L.E., BLUE, L.E. 2015. *Publishing the entrepreneurial prodigy : Canadian Aboriginal entrepreneurship education initiatives*. Critical Studies in Education, 1-18.

HINDLE, K., MOROZ P. 2009. *Indigenous entrepreneurship as a research field : developing a definitional framework from the emerging canon*. International Entrepreneurship Management, 6, 357-385.

### 3. Relations avec les gouvernements

Le Canada possède une gouvernance à niveaux multiples avec deux systèmes de gouvernance parallèles qui ont chacun leur source de droit et qui cohabitent. En fait, la gouvernance autochtone au Canada est beaucoup plus complexe qu'aux États-Unis, c'est d'ailleurs un des écueils majeurs à la l'application de la théorie entourant l'approche *nation-building* au contexte canadien.

D'abord, le système de gouvernance fédérale est régi par la loi constitutionnelle et ne reconnaît que deux niveaux de gouvernements, le fédéral et les provinces, avec chacun ses champs de compétences exclusives auxquelles s'ajoutent des compétences partagées. Dans la Constitution canadienne, « les Indiens et les terres réservées aux Indiens » sont de compétence fédérale (Art. 91.24). Dans le cas des Premières Nations qui n'ont pas signé d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, la gouvernance est déterminée par la Loi sur les Indiens laquelle décrit les pouvoirs des conseils de bande. On

parle ainsi de pouvoirs délégués, ce qui pose des limites. Par exemple, le Ministre possède le pouvoir d'annuler une élection ou un règlement d'un conseil de bande. De même, les terres de réserve sont de compétence fédérale, ce qui restreint les pouvoirs des Premières Nations.

En parallèle, la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît, à l'article 35(1), les droits ancestraux et les droits issus de traités des trois peuples autochtones (Premières Nations, Métis et Inuit). Ces droits sont aussi reconnus par la jurisprudence canadienne et, finalement en 1995, la politique d'autonomie gouvernementale a reconnu formellement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (Gouvernement du Canada 1995). Ce droit doit, selon cette nouvelle politique, s'exercer dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés et des compétences fédérales et provinciales. La négociation de l'autonomie se fait par le biais d'ententes. Le fédéral s'engage à protéger les tiers et indique que l'autonomie sera modulée selon les situations et selon une liste de compétences possibles et exclues. On peut ainsi parler d'une autonomie interne fortement encadrée.

Les compétences sans prépondérance sont des compétences qui peuvent être exercées par les gouvernements autochtones, mais qui doivent s'harmoniser avec celles des autres gouvernements. Les compétences exclues renvoient à ce que le gouvernement fédéral considère comme des « questions d'intérêt national ». Cette répartition des pouvoirs correspond à un ordre de gouvernement possédant certaines compétences, mais fort limitées. Il faut également noter que cette politique fédérale vise à ne pas modifier le partage des compétences établi dans la Constitution canadienne.

### **Concepts clés**

**Droit à l'autodétermination** – Le droit des peuples de choisir librement leur destinée politique ainsi que leurs priorités en matière de développement économique, culturel et social. Ce droit, d'abord reconnu aux peuples aspirant à l'indépendance dans la Charte des Nations unies, est également reconnu aux peuples autochtones dans la Déclaration des Nations unies sur le droit des peuples autochtones. Il s'agit cependant dans ce cas d'un droit à l'autonomie interne plutôt qu'à la pleine souveraineté.

**Autonomie gouvernementale** – La traduction, en termes concrets, du droit des peuples autochtones à l'autodétermination. Dans le contexte canadien, l'autonomie s'exerce par la négociation d'ententes avec le gouvernement fédéral et les provinces portant sur la reconnaissance des gouvernements autochtones et sur le partage des responsabilités en matière de gouvernance du territoire et des communautés. Cette autonomie est balisée par la politique fédérale d'autonomie gouvernementale de 1995.

**Gouvernance autochtone** – Dans le cadre de l'Atelier connexion, ce terme désigne l'ensemble des structures, des processus et des pratiques permettant aux collectivités autochtones de participer aux décisions touchant leur devenir collectif. Cela couvre une grande variété d'expériences, qui vont des processus de cogestion du territoire et des ressources aux administrations locales, en passant par les projets de gouvernements locaux et régionaux.

## Synthèse des défis et des facteurs de succès identifiés par les participants

---

Les relations entre les communautés autochtones et les gouvernements provincial et fédéral se font principalement par le biais des processus de consultation. La culture de consultation est très différente d'un ministère et d'une région à l'autre, et varie de l'information à la co-construction d'un projet. Les participants de l'Atelier ont souligné un renouveau du côté fédéral, du moins une volonté affichée, mais ils ont indiqué que leurs échanges avec le provincial sont plus ponctuels et qu'ils reçoivent rarement de rétroaction. Certains participants ont mentionné que leurs relations avec l'industrie étaient plus faciles, les discussions étant plus nombreuses et plus en amont. Ils soulignaient toutefois que cela ne remettait pas en cause la responsabilité du gouvernement de consulter.

### Défis, obstacles et problématiques

#### *La consultation n'est pas une relation*

À savoir s'ils se considéraient reconnus par les deux paliers de gouvernements, les participants ont souligné que leur influence était limitée, et qu'ils devaient mener une lutte incessante pour que leurs droits soient reconnus. En effet, les échanges avec les gouvernements fédéral et provincial s'effectuent sur le mode de la consultation, ce qui ne constitue pas une relation d'égal à égal. Bien qu'il s'agisse du principal canal de communication entre les communautés autochtones et le gouvernement, les consultations génèrent beaucoup de frustration chez certains participants, qui déplorent qu'elles soient souvent bâclées par manque de temps et de planification, de même que l'absence de suivi de la part des gouvernements. Le grand nombre de consultations jumelé à un sentiment que leurs préoccupations ne sont pas prises en compte entraînent une lassitude et une perte de confiance chez les membres des communautés. Par ailleurs, les participants soulignent que le fait de ne pas être consultés en amont d'un projet les cantonne à un mode réactif. Un participant souligne que plus les communautés prennent en main le processus de consultation, par exemple en calculant elles-mêmes la possibilité forestière, plus elles sont en mesure de négocier. Cette plus grande marge de manœuvre a toutefois ses limites. Par exemple, la communauté innue de Mashteuiatsh a mis en place son propre processus de

consultation. Selon un participant, cela lui permet de trouver des solutions ponctuelles à certains conflits (foresterie, territoire, faune, plans d'affectation, terrains de zonage). Or, l'influence de la communauté demeure marginale selon lui, ses préoccupations n'étant pas vraiment prises en compte par le gouvernement.

#### *Consentement libre, préalable et éclairé*

Des participants soulignent l'importance d'investir du temps et des efforts afin de développer de meilleures pratiques concernant le consentement libre, préalable et éclairé. Or, la plupart du temps, les autorités évaluent seulement l'application du processus et non le résultat. Ainsi, l'industrie doit faire la démonstration qu'elle a tout fait pour obtenir le consentement des communautés. Des participants soulignent que la certification Forest Stewardship Council (FSC) devrait permettre aux communautés de refuser l'exploitation forestière sur certaines parties de leur territoire ou sur la totalité de sa superficie. Un participant mentionne que les maîtres de trappe devraient avoir plus de pouvoir décisionnel. Selon lui, bien qu'ils soient consultés par obligation, ils doivent fournir une bonne raison pour ne pas accepter un plan de coupes.

#### *Enjeux interculturels*

Les participants ont mentionné les enjeux interculturels et l'incompréhension qui subsistent entre les représentants du gouvernement et les communautés autochtones. La méconnaissance des enjeux autochtones (droits ancestraux, langue) entraîne des préjugés, de la méfiance et du mépris chez certains fonctionnaires. Ainsi, les participants ont suggéré que des formations à la réalité autochtone leur soient offertes.

#### *Délais et bureaucratie*

Si les délais importants avant de recevoir un suivi de la part des différents paliers de gouvernement ont été mentionnés par de nombreux participants, ceux-ci ont également déploré les délais serrés avec lesquels ils doivent composer lorsqu'ils doivent eux-mêmes donner une réponse. Par exemple, un participant a indiqué que le délai de 30 jours exigé par le gouvernement provincial est irréaliste compte tenu des crises que les communautés doivent gérer au quotidien (problèmes sociaux, protection des enfants, etc.). Par ailleurs, le fait de ne pas répondre est souvent considéré comme un consentement des

communautés, notamment en ce qui concerne les demandes de permis d'exploration minière que les compagnies envoient par courriel. Les participants souhaitent donc une plus grande flexibilité de la part des gouvernements. Bien que certaines personnes soient plus ouvertes, les participants considèrent que les gouvernements font preuve d'une trop grande prudence dans leurs engagements envers les communautés autochtones de peur de créer un précédent. Ils devraient se doter d'une vision à long terme, d'orientations stratégiques et de mécanismes efficaces pour travailler en amont avec elles. Un participant a mentionné que les changements doivent provenir de la haute direction de l'administration publique, des sous-ministres et des directions régionales. Certains participants ont déploré qu'aucun représentant du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec n'ait été présent durant l'Atelier connexion.

#### *Déroulement des échanges*

Les participants ont indiqué que les rôles et les responsabilités des communautés, du gouvernement et de l'industrie doivent être bien définis. Ils ont également souligné la nécessité de mettre en place des processus de règlement des différends. Dans certains cas, le recours à un processus d'arbitrage ou à des experts indépendants peut s'avérer nécessaire. Par ailleurs, ils aimeraient que leurs interlocuteurs gouvernementaux aient davantage de pouvoir décisionnel. Un participant déplorait le peu de données publiques en ce qui concerne les négociations entre le gouvernement et les communautés autochtones dans le domaine de la foresterie, ce qui rend les principes de transparence et d'équité difficiles à évaluer.

#### *Roulement de personnel*

Les participants ont souligné que les changements de gouvernements obligent les conseils de bande à recommencer les processus entamés, ce qui crée des déceptions à l'interne, car les projets n'avancent pas. Par ailleurs, aux yeux des participants, certains coordonnateurs aux Affaires autochtones occupent ce poste par défaut, sans avoir de réel intérêt pour les questions autochtones. Cette situation engendre un fort

taux de roulement de personnel au sein des ministères et des comités, ce qui entrave la mise en place de relations durables et complique les échanges. Finalement, les participants ont souligné la nécessité d'instaurer des tables et des comités permanents entre les communautés autochtones et les gouvernements.

#### *Relations avec les gouvernements autochtones*

Si les relations entre les communautés autochtones et les gouvernements fédéral et provincial rencontrent certains obstacles, il en va de même pour certains gouvernements autochtones. En effet, certains participants leur reprochent une approche descendante (*top-down*)<sup>24</sup> et une lenteur dans les processus administratifs pour informer les communautés lorsqu'un incident environnemental survient. Les participants ont déploré les problèmes de communication et de consultation du niveau régional vers le local, et ce, même si des outils ont été développés pour améliorer la situation.

#### *Défis internes aux communautés*

Les participants ont reconnu que certains aspects inhérents à la réalité autochtone rendent plus difficile la communication avec les gouvernements. Par exemple, il est difficile de communiquer avec les trappeurs lorsqu'ils sont sur le territoire, ce qui représente un obstacle lorsque les communautés doivent composer avec des délais serrés. Par ailleurs, le manque de ressources financières et humaines représente une limite pour les communautés, qui sont en quelque sorte prises dans un cercle vicieux : si elles ne répondent pas dans les délais requis, cela est considéré comme un consentement et si elles refusent un projet, elles doivent se défendre en cour, ce qui implique des coûts importants. Par ailleurs, certaines communautés disposent de ressources financières plus importantes et d'un pouvoir d'influence plus grand. C'est notamment le cas des Cris, qui ont obtenu ce statut après la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Les Innus, quant à eux, n'ont pas signé de traité. Leurs relations avec les gouvernements sont donc très différentes et davantage axées sur la négociation en continu.

---

<sup>24</sup> L'approche descendante (*top-down*) est un processus d'analyse évoluant de haut en bas. L'idée s'applique à plusieurs domaines. Elle s'oppose à l'approche ascendante (*bottom-up*).

## Facteurs de succès et bons coups

### *Facteurs individuels*

Plusieurs participants ont souligné l'importance des caractéristiques personnelles des individus en poste pour le maintien de bonnes relations. L'ouverture, la sensibilité et l'intérêt envers les enjeux autochtones sont des facteurs déterminants. Ainsi, un participant soulignait que « *le gouvernement doit se doter des bonnes personnes aux bons endroits* ». Un dialogue réussi repose également sur la stabilité des intervenants, et que ceux-ci s'engagent à travailler en amont avec les communautés, dans le respect.

### *Relations avec les municipalités régionales de comté (MRC)*

Les participants ont souligné l'importance de favoriser le dialogue entre les communautés autochtones et les MRC. Ces dernières bénéficient de plus d'autonomie de la part du gouvernement provincial, et peuvent maintenant exclure des zones à l'exploration et à l'exploitation des ressources. Un participant se demandait quand les conseils de bande pourront faire la même chose. Un autre soulevait la possibilité d'avoir un gouvernement régional sur la Côte-Nord similaire à celui d'Eeyou Istchee-Baie-James qui inclut les maires des municipalités de la baie James et les chefs de communautés cries.

### *Au fédéral : relation avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale*

Certains participants ont mentionné la relation positive qu'ils entretenaient avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Ils ont souligné le processus efficace, rapide et facile d'utilisation, avec des échéanciers clairs et un financement adéquat. Ainsi, lors de l'évaluation d'un projet, la communauté détermine quels sont les impacts possibles et un plan de consultation. Les participants ont souligné l'accompagnement qui était offert, de même que l'engagement du fédéral à fournir de la rétroaction dans un gabarit expliquant les délais auxquels ils doivent s'attendre. Ils ont également mentionné que l'Agence les contactait par téléphone plutôt que par écrit, ce qu'ils appréciaient.

## *Ailleurs au Canada*

Durant les discussions, les chercheurs du Projet Harvard ont cité des exemples de succès et de bons coups ailleurs au Canada. Par exemple, la nation Haïda a mis en place un bureau sur l'aménagement du territoire. Elle fait du renforcement des capacités en formant des gens à l'utilisation d'outils technologiques tels que les systèmes d'information géographique (SIG), ce qui lui permet de répondre rapidement lorsqu'elle est sollicitée par le gouvernement ou par les compagnies forestières. La nation Red Lake, quant à elle, a mis en place des ateliers de travail spécifiques aux projets et a investi dans l'obtention de compétences en biologie. Elle a fait des partenariats avec l'université du Minnesota, a mis en place une campagne de communication agressive et a instauré des amendes lorsque les règlements étaient enfreints. Ce qui a fait le succès de cette nation, selon eux : garder le dialogue dans le domaine technique et scientifique, garder le politique à distance et avoir mis en place une campagne de communication agressive et transparente.

## 4. Participation citoyenne

---

La notion de « participation citoyenne » renvoie, de façon générale, à l'idée que les décisions concernant les collectivités doivent inclure les « citoyens », c'est-à-dire les personnes ordinaires et pas seulement les politiciens et fonctionnaires qui ont un mandat pour gouverner. De nombreux chercheurs et intervenants considèrent que de nos jours la seule participation des citoyens pour choisir les dirigeants lors des élections n'est pas suffisante pour garantir une gouvernance qui est à la fois démocratique et jugée légitime et qu'il faut conséquemment prévoir des mécanismes permettant à ces citoyens de prendre part aux décisions qui les concernent.

Dans le contexte des communautés autochtones au Québec et au Canada, l'idée de participation trouve un sens sur au moins deux aspects. Tout d'abord, les communautés autochtones ont obtenu, par le biais des tribunaux, la reconnaissance d'un certain droit collectif de regard (le devoir de consulter) dans le cadre de projets de mise en valeur des ressources naturelles sur les territoires ancestraux. Cela fait en sorte que la « participation » des communautés dans la gestion des territoires, en particulier concernant la forêt publique, est

une pratique relativement bien établie et assez bien documentée par les chercheurs. Ensuite, la « participation citoyenne » renvoie également à la question de la participation des citoyens autochtones dans le cadre des conseils de bande, qui peuvent être considérés comme des gouvernements locaux. Ce deuxième volet de la participation est beaucoup moins documenté par les chercheurs et les pratiques semblent plus embryonnaires alors que les communautés et les conseils de bande sont encore à inventer des façons de faire adaptées au contexte particulier des Premières Nations au Québec. Les discussions dans le cadre de l'Atelier connexion ont soulevé certains défis, mais aussi certaines avancées en ce qui a trait au développement d'une pratique de participation citoyenne qui ressemble aux communautés qui ont participé à la discussion.

## **Synthèse des défis et des facteurs de succès identifiés par les participants**

---

### **Participation citoyenne ou participation communautaire : l'invention d'une nouvelle pratique**

Au Canada, la Loi fédérale sur les Indiens est le cadre légal qui définit les rapports politiques dans les communautés autochtones. Cette loi instaure les conseils de bande comme principal organe élu chargé de représenter les membres de la communauté et définit les pouvoirs qui leur reviennent en plus de cerner les conditions d'exercice de ce pouvoir. Par contre, au-delà de l'institution des conseils de bande élus, la Loi sur les Indiens ne prévoit pas vraiment de barèmes en terme de participation des membres non-élus de la communauté pas plus qu'elle ne prévoit de mécanismes de participation, au-delà de l'élection des représentants qui siègent sur les conseils de bande. Il semble y avoir, dans plusieurs communautés, une volonté d'innover par rapport au cadre restrictif qu'est la Loi sur les Indiens et donc de revoir, sous plusieurs angles, la nature des rapports politiques à l'échelle locale.

Tout d'abord, certaines communautés sont présentement dans une démarche de négociation de traités. La signature d'un traité représente une occasion pour revoir les responsabilités politiques locales et s'approprier un contrôle sur les territoires ancestraux. Par conséquent, elle risque d'avoir des incidences importantes sur la vie communautaire et celle des membres de la communauté.

Pour certains représentants présents lors des discussions, il serait important qu'une décision aussi importante fasse également l'objet de processus permettant à la population d'avoir son mot à dire. Ensuite, puisque les conseils de bande tiennent leur autorité de la Loi sur les Indiens, certains membres des communautés remettent en question leur légitimité et préfèrent s'en remettre à l'autorité des familles sur le territoire, en particulier sur les territoires de trappe. Dans la mesure où la légitimité des conseils de bande n'est pas parfaitement établie pour tous, la participation des membres des communautés dans les mécanismes mis en place par ces conseils devient incertaine pour une partie de la population.

De même, dans les communautés, la définition de qui est membre de la communauté et de qui peut éventuellement participer à choisir les dirigeants a longtemps relevé du gouvernement fédéral à travers le statut d'Indien inscrit. Récemment, suite au Projet de loi C-3, Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens, l'ouverture de ce statut à de nouvelles personnes bouleverse de façon significative les contours de la notion de membre (*membership*). Dans ce contexte, certaines communautés comme Mashteuiatsh ont senti le besoin de se donner un code d'appartenance et donc une définition propre de qui est membre de la communauté et donc qui est habilité à participer à la prise de décision. De façon intéressante, les personnes présentes à l'Atelier ont exprimé certaines réserves avec le mot « citoyen » qu'ils considéraient plus approprié vis-à-vis les gouvernements du Québec et du Canada. Plusieurs ont préféré se référer aux « membres » pour désigner ceux qui seraient invités à participer à la prise de décision collective dans le cadre de leurs communautés. Les chercheurs américains présents à l'Atelier ont souligné l'importance pour les communautés de définir elles-mêmes leur *membership* dans un contexte de l'approche *nation-building* et de recherche d'une gouvernance propre.

### **Qui participe?**

Les participants aux discussions ont émis des préoccupations face à la capacité des mécanismes de participation de rejoindre largement les membres de la communauté, au-delà d'un cercle restreint d'initiés. La nécessité d'identifier des modalités adaptées pour favoriser cette participation élargie a été signalée alors que certains mécanismes ont été expérimentés dans les

communautés. Les mécanismes de participation en grand groupe ont tendance à exclure plusieurs personnes moins à l'aise à s'exprimer dans ces contextes. Dans un même ordre d'idée, les processus de consultation réalisés en français ont tendance à exclure les aînés dont plusieurs ne parlent pas ou ne comprennent pas le français suffisamment pour pouvoir participer de façon significative. L'organisation d'activités de consultation en plus petits groupes avec la possibilité d'assurer un accompagnement intergénérationnel (des aînés avec des plus jeunes qui peuvent favoriser la traduction) ont permis d'apporter des réponses au moins partielles à ces difficultés.

### Quelle définition de l'expertise?

Lors des ateliers, plusieurs personnes ont soulevé plus largement des préoccupations concernant le rapport entre les professionnels qui travaillent pour le conseil de bande et les autres membres de la communauté. Pour ces personnes, les gens des communautés face à des enjeux complexes ont tendance à souvent faire confiance à l'expertise et la connaissance des professionnels qui travaillent au conseil de bande. Cela pose un défi de taille pour la participation dans la prise de décision. Ce défi semblait partagé à travers les communautés puisqu'il a été soulevé par les professionnels provenant de différents conseils de bande. Ces constats soulèvent l'enjeu de la définition de l'expertise dans la gouvernance locale. Pour que la participation du public soit significative, dans le sens où elle permet un certain pouvoir aux membres de la communauté, il faut reconnaître divers types d'expertises : celle des professionnels qui ont des compétences techniques indéniables, mais aussi celle des membres des communautés qui ont des connaissances issues de leur vécu. Le défi constant pour tout processus de participation c'est de s'assurer que ces expertises différentes peuvent s'exprimer au bon moment et qu'elles peuvent faire une différence. Lorsque les citoyens sont présentés devant des choix trop techniques ou encore à l'inverse lorsqu'ils sont mis devant des situations où à peu près tout est déjà décidé d'avance, généralement il y a un désengagement assez rapide et un certain cynisme de la population qui n'a pas l'impression de pouvoir contribuer de façon significative.

Tout cela implique que la participation du public n'émerge pas d'elle-même. Il faut pour qu'elle soit vivante et significative la soutenir et consentir des ressources. Il faut

également que se développe une culture de participation où les citoyens ont confiance dans leurs moyens et où les décideurs (élus et professionnels) acceptent de partager le pouvoir et acceptent que le public a quelque chose à contribuer. Les expériences pionnières de participation citoyenne dans les communautés montrent que cette culture de participation est en train de se construire et qu'elle va dans le sens d'une plus grande capacité de gouvernance.

### Pour aller plus loin

- ARNSTEIN, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, No. 4, Juillet 1969, pp. 216-224.
- BACQUÉ, M.-H. et GAUTHIER, M. 2011. Participation, urbanisme et études urbaines. *Participations*. 2011, no 1, p. 36-66.
- BERKES, F., GEORGE, P. et PRESTON, R. 1991. Co-management: the evolution of the theory and Practice of Joint Administration of Living Resources. TASSO Research Report. Second Series. No. 1. Disponible en ligne : [http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1506/Co-Management\\_The\\_Evolution\\_in\\_Theory\\_and\\_Practice\\_of\\_the\\_Joint\\_Administration\\_of\\_Living\\_Resources.pdf?sequence=1](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1506/Co-Management_The_Evolution_in_Theory_and_Practice_of_the_Joint_Administration_of_Living_Resources.pdf?sequence=1)
- CORNELL, S., CURTIS, C. et JORGENSEN, M. 2004. *The Concept of Governance and its Implications for First Nations*. Joint Occasional Papers on Native Affairs (JOPNA). Tucson and Cambridge: Udall Center for Studies in Public Policy and Harvard Project on American Indian Economic Development. Disponible en ligne <http://hpaied.org/sites/default/files/publications/The%20Concept%20of%20Governance%20and%20its%20Implications%20for%20First%20Nations.pdf>
- FORTIER, J.-F. 2007. Premières Nations, mécanismes de participation et gestion des forêts. Étude comparative des méthodes, des discours et des pratiques participatives. Mémoire de maîtrise en sociologie, Université Laval.

## 5. Efficacité des institutions gouvernementales

---

Lancé il y a 30 ans, le Projet Harvard a pour objectif de cibler les facteurs qui permettent à certaines nations autochtones de prospérer, sur les plans économique, social et culturel. Les recherches entreprises dans le cadre de ce projet ont démontré qu'une structure de gouvernance efficace<sup>25</sup> constitue un élément clé qui détermine le succès économique des nations autochtones.

*« those nations that had taken control of their own affairs and had backed up that control with capable, culturally appropriate, and effective governing institutions did significantly better economically than those that had not »* (Cornell, Curtis et Jorgensen, 2004 : 8).

L'approche *nation-building* distingue deux types de gouvernements autochtones. Le premier modèle se rapporte davantage à de l'« auto-administration » et implique que la structure de gouvernance est importée, que les décisions principales sont prises par quelqu'un d'autre, que les fonds proviennent de l'extérieur et que les programmes sont conçus par les gouvernements provincial ou fédéral. Dans cette optique, le gouvernement autochtone ne fait qu'administrer ces programmes et distribuer les ressources financières à ses membres (traduction libre, p. 28). Le modèle alternatif de gouvernance implique une position davantage proactive des gouvernements autochtones, qui possèdent leur propre vision et le pouvoir de créer des institutions et de développer leurs programmes et politiques. Ces gouvernements doivent rendre des comptes à la population et pas seulement aux gouvernements provincial et fédéral avec qui ils entretiennent toutefois une relation de coopération. Bien qu'ils ne puissent entièrement financer leurs programmes, ils diversifient leurs sources de revenus (traduction libre, p. 29).

Ainsi, selon l'approche *nation-building*, des institutions de gouvernance efficaces et légitimes instaurent les règles

permettant la réalisation d'activités économiques, sociales et culturelles, qui répondent aux objectifs de la communauté. Elles créent ainsi un environnement propice au développement durable (Cornell et Kalt 2007). Des institutions de gouvernance culturellement appropriées et légitimes sont nécessaires pour inspirer la confiance de la population. En effet, celles-ci doivent être cohérentes avec la conception locale de l'autorité et avec la façon dont elle devrait être exercée (p. 7). Une structure de gouvernance efficace se caractérise par sa capacité à prendre des décisions informées dans des délais convenables (Cornell, Curtis et Jorgensen 2004). Pour se faire, elle est administrée de façon prévisible, bien comprise et considérée comme légitime par les différents acteurs concernés (traduction libre, p. 13). En effet, les règles ne doivent pas changer en fonction du chef ou des membres du conseil en place, ceux-ci doivent plutôt se conformer aux règles et procédures établies (p. 20). Des mécanismes de résolution de conflits clairs sont un élément crucial dans l'instauration d'une structure de gouvernance efficace. Un système de justice indépendant s'avère une option prometteuse, bien que peu de Premières Nations en possèdent un. Finalement, les structures de gouvernance locales doivent être imputables. Elles doivent rendre des comptes aux différents paliers de gouvernements en ce qui concerne leur gestion financière, mais elles doivent également rendre des comptes à la population, pour justifier leurs dépenses et leurs décisions, de façon à ce que les membres soient en mesure d'évaluer la performance de leurs élus (p. 22-23).

Les chercheurs du Projet Harvard recommandent aux gouvernements autochtones d'investir dans le renforcement des capacités institutionnelles. Cela peut se traduire en recensant des cas de bonnes pratiques d'auto-gouvernance, de modèles alternatifs et culturellement appropriés d'institutions de gouvernance, en faisant appel à des services d'assistance technique, en élaborant leur propre constitution ou leurs propres mécanismes de résolutions de conflits (traduction libre, p. 26).

Tant au Canada qu'aux États-Unis, les modèles de gouvernance autochtones ont été imposés par le

---

<sup>25</sup> La connotation du mot efficace a été un sujet de conversation important lors de l'Atelier. Dans ce contexte, la notion d'efficacité réfère à quelque chose (un moyen, une action, un procédé) qui produit l'effet souhaité ou le résultat attendu (Office québécois de la langue française 2011). Dans le contexte actuel, des

institutions efficaces sont des institutions qui permettent d'atteindre les objectifs souhaités.

gouvernement fédéral par le cadre légal : la Loi sur les Indiens au Canada et l'*Indian Reorganization Act* aux États-Unis. Cette situation rend difficile pour les nations autochtones de se doter de structures de gouvernance culturellement appropriées. Toutefois, si les contextes canadien et américain présentent certaines similarités – soit un mode de gouvernance relevant davantage de l'auto-administration – certains amendements faits à la loi sur l'auto-détermination aux États-Unis, l'*Indian Self-Determination and Education Assistance Act* de 1975, ont permis aux nations autochtones de concevoir leurs propres programmes et politiques sur leur territoire de réserve, afin qu'ils reflètent davantage leurs préoccupations, leurs savoirs et leurs pratiques (Cornell et al. 2004 : 25). Il s'agit notamment de l'*Indian Self-Determination Act Amendments* de 1994 et du *Tribal Self-Governance Amendments* de 2000. Si les Autochtones du Canada disposent d'un pouvoir plus limité et jouent la plupart du temps un rôle d'administrateurs des programmes provinciaux et fédéraux, certaines Premières Nations font toutefois office de précurseurs. Par exemple, certaines d'entre elles se sont dotées de constitutions, c'est le cas notamment de la Première Nation Little Pine et de plusieurs autres au Yukon (p. 17). Par ailleurs, le Grand Conseil des Cris est un exemple de gouvernement autochtone qui a su mettre en place ses propres institutions, notamment en matière de santé, d'éducation et d'environnement.

La situation démographique et géographique des populations autochtones est un autre aspect qui distingue les contextes canadien et américain. En effet, certains auteurs reprochent aux responsables du Projet Harvard d'avoir accordé trop d'importance à la gouvernance, sans tenir compte d'autres variables telles que la taille des communautés et leur éloignement des grands centres pour évaluer le taux de succès économiques. En effet, alors que les Navajos et les Cherokees comptent plus de 250 000 membres aux États-Unis, « [a]u Canada, les deux tiers des Premières nations dont les populations vivent dans les réserves comptent moins de 500 habitants, et bon nombre d'entre elles sont isolées et éloignées » (Simeone, 2007 : 8).

### Concepts clés

**Gouvernance** – La gouvernance implique qu'une société se dote de règles pour coordonner ses actions et atteindre ses objectifs. La présence de règles claires et acceptées de tous rend les interactions sociales plus prévisibles, en spécifiant comment les décisions sont prises, les conflits sont résolus et quelles sont les obligations et responsabilités de chacun (Cornell, Curtis et Jorgensen 2004 : 3-4).

**Constitution** – « *Loi fondamentale, ensemble des lois fondamentales qui, dans un pays, règlent l'organisation et les rapports des pouvoirs publics et, éventuellement, détermine les principes qui régissent les relations des gouvernants et des gouvernés* » (Petit Larousse, en ligne). Pourrait se traduire par : « *Code de pratiques écrit adopté par votre communauté, qui régit le rôle et les responsabilités des élus, les différents aspects de l'organisation sociale, des procédures pour la résolution de conflits, de même que la protection des activités traditionnelles* ».

### **Synthèse des défis et des facteurs de succès identifiés par les participants**

---

#### **Défis, obstacles et problématiques**

En foresterie, l'un des principaux défis pour les communautés autochtones consiste à respecter le régime forestier établi par le gouvernement et à éviter les conflits en ce qui a trait à l'utilisation du territoire. S'il s'agit d'un facteur externe aux communautés, plusieurs autres défis relèvent davantage de l'organisation interne des communautés.

*Difficulté de séparer les pouvoirs dans les petites communautés*

La séparation des pouvoirs dans les petites communautés représente un défi. En effet, les membres de la communauté « portent plusieurs chapeaux », ce qui accentue le risque de patronage et de conflits d'intérêts. Il n'y a pas toujours de distinction claire entre le domaine politique et celui du développement économique. La

bonne foi et les valeurs des individus en poste sont alors des gages importants d'une saine gouvernance. Le chef et les conseillers doivent être à l'écoute de la population, sans toutefois interférer dans la prise de décisions techniques ou opérationnelles. Enfin, la prise de décisions par consensus est très importante dans le cas où des membres exercent plusieurs rôles au sein de la communauté.

#### *Assurer la continuité et la stabilité de l'administration publique*

Assurer la continuité et la stabilité de l'administration publique constitue un défi. En effet, sous réserve de certaines dispositions, la Loi sur les Indiens stipule que le chef et les conseillers sont élus pour un mandat d'une durée de deux ans. Cette situation engendre de l'instabilité et si un transfert de connaissances n'est pas correctement effectué, beaucoup de temps doit être investi pour que les nouveaux élus « se mettent à jour ». Un autre défi consiste à maintenir la confiance envers l'administration publique, à rendre les gens imputables.

#### *Adopter une constitution écrite*

Les représentants des communautés autochtones reconnaissent l'importance d'avoir une constitution et des règles écrites en ce qui concerne la gestion du territoire. Cependant, plusieurs obstacles freinent l'adoption d'une constitution écrite pour les communautés autochtones. Par exemple, certaines d'entre elles sont en négociation avec le gouvernement depuis 35 ans. Elles veulent donc concentrer leurs efforts dans ces négociations plutôt que de disperser temps et ressources dans la rédaction d'une constitution, qui sera sans doute appelée à changer une fois un traité signé. Par ailleurs, les processus de gouvernance sont peu documentés, car il s'agit d'une pratique culturelle qui n'était pas très présente historiquement parmi certaines Premières Nations, qui privilégient un mode de transmission plus informel et oral. Le besoin d'avoir une constitution écrite ne semble pas être aussi fort chez tous les membres des communautés. Les participants s'entendaient toutefois pour dire que cela représente une forme de protection qui pourrait être utile dans des cas de conflit de valeur ou litige, par exemple. Une constitution permet également à la Première Nation d'affirmer ses valeurs.

#### *Rejoindre la population et les membres hors-réserve*

Le fait de rejoindre la population, d'être en adéquation avec ses besoins et aspirations a été présenté comme défi par certains participants. Cette situation est d'autant plus complexe avec l'adoption de la loi C3, Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens. En effet, cette loi a eu pour effet d'augmenter le nombre de membres dans les communautés, la plupart situés hors-réserve. Le niveau de transparence des délibérations politiques est aussi variable entre communautés. Dans certaines d'entre elles, les décisions sont prises à huis clos et rendues publiques par communiqués et lors de séances d'information publique. La population a donc un pouvoir décisionnel limité. Les gouvernements autochtones doivent donc développer de nouveaux outils pour favoriser l'inclusion de ces membres.

#### **Facteurs de succès et bons coups**

Les facteurs de succès soulevés par les participants pour améliorer la gouvernance interne sont de différentes natures. Ainsi, l'importance de la main-d'œuvre qualifiée au sein des communautés, une séparation des pouvoirs et une clarification des rôles et des responsabilités des acteurs, de même que des mécanismes pour assurer l'imputabilité des élus, la stabilité de l'administration publique et la résolution des conflits sont nécessaires. Des outils pour être en adéquation avec les membres, de même que l'utilisation d'un vocabulaire et d'institutions de gouvernance culturellement appropriés ont également été cités comme des facteurs de succès.

#### *Séparation des pouvoirs et clarification des rôles et responsabilités*

Les participants ont mentionné l'importance de clarifier les rôles et les responsabilités des acteurs, de même que les liens entre les différentes structures de gouvernance. De façon générale, les participants ont souligné que le rôle des élus consiste à définir la vision et les objectifs à long terme de la communauté, en adéquation avec les membres, alors que le rôle de l'administration publique consiste à mettre en place les différents programmes et à prendre les décisions opérationnelles au quotidien. Le chef et le conseil sont appelés à intervenir seulement dans le cas où un dossier présente des risques de répercussions majeures pour la communauté ou le territoire ou peut avoir une incidence sur les négociations avec le gouvernement.

### *Transparence et imputabilité*

Par ailleurs, un code électoral et un processus d'embauche clairs permettent de diminuer les risques de patronage et de conflits d'intérêts. Des mécanismes pour favoriser la transparence financière, tels que les rapports annuels, permettent d'assurer une meilleure imputabilité des élus. La Loi sur la gestion financière des Premières Nations, un programme fédéral, incite les communautés à clarifier leurs finances. Toutefois, cette loi est difficilement applicable dans les petites communautés, car elle nécessiterait l'embauche de plusieurs ressources dans l'administration publique.

### *Assurer la continuité du leadership*

Pour assurer une plus grande stabilité et une continuité entre les mandats, certaines communautés ont adapté le processus électoral. Ainsi, la moitié des membres du conseil est élue tous les deux ans pour un mandat d'une durée de quatre ans, ce qui permet aux membres restant de faire un transfert de connaissance avec les nouveaux élus. C'est notamment le cas de la communauté d'Essipit et de Wendake.

### *Mécanismes de résolution de conflits*

Différents mécanismes de résolution de conflits ont été mentionnés par les participants. À Mashteuiatsh, par exemple, les membres de la communauté peuvent signer un registre s'ils ne sont pas satisfaits du travail du chef ou des élus. Si 500 noms figurent sur le registre, les élus doivent retourner en élections. Un système pour déposer des plaintes envers l'administration publique est aussi en place. Dans la communauté d'Essipit, les conflits se règlent en assemblée générale, où seuls les membres ont le droit de participer. Celle-ci permet aux membres de s'exprimer et aux élus de valider les orientations prises. Dans le cas de conflits majeurs, les participants ont mentionné l'importance de facilitateurs, qui peuvent bâtir des ponts constructifs entre les partis.

### *Des structures de gouvernance culturellement appropriées*

Le fait d'utiliser un vocabulaire culturellement adapté, dans la langue d'origine, a été souligné par les participants. Cela est d'autant plus important lorsqu'un veut élaborer un code pour la pratique d'activités traditionnelles. D'ailleurs, le terme « code de pratiques »

est beaucoup mieux accepté que le terme « règlement », qui a une connotation négative. La traduction des documents en langue autochtone peut toutefois occasionner des délais importants. Par ailleurs, certains membres des communautés parlent une langue autochtone, mais ne la lisent pas, ce qui les rend difficiles à joindre malgré la traduction des documents. Des structures de gouvernance alternatives, telles que des conseils consultatifs de jeunes, de femmes et d'aînés, ont été mises en place par certaines communautés pour conseiller les élus. Chez les Mohawks, il s'agit de conseils traditionnels alors que la communauté d'Essipit a des comités de sectoriels (innu-aitun, aménagement de l'innu-assi, aînés). Les Hurons-Wendat sont quant à eux dirigés par un chef ainsi que huit chefs familiaux. Le mode décisionnel par consensus est souvent favorisé.

### **Références**

- CORNELL, S. et KALT, J. 2007. *Two approaches to the development of native nations. One works, the other doesn't*. dans Jorgenson M. (éd.) *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, pp.4-33.
- CORNELL, S., CURTIS C. et JORGENSON, M. 2004. *The Concept of Governance and its Implications for First Nations: A Report to the British Columbia Regional Vice-Chief, Assembly of First Nations*. Joint Occasional Papers on Native Affairs, no 2004-02, Library of Congress Control Number: 2004102017, 40 pages.
- SIMEONE, T. 2007. *Le Harvard Project On American Indian Economic Development : Constataion et considérations*. Service d'information et de recherche parlementaire. Division des affaires politiques et sociales. 14 p.

## 6. Relations avec les compagnies

---

Le développement économique est un moteur par lequel une communauté améliore sa capacité à : 1) exercer son droit à l'autodétermination, notamment par une autosuffisance financière; 2) améliorer les conditions socioéconomiques de ses membres; et à 3) maintenir et renforcer la culture locale. L'approche nation-building, telle que présentée par les chercheurs du Projet Harvard, documente deux principaux processus de développement économique, soit la création d'entreprises détenues par un conseil de bande et la création d'entreprises détenues par un individu ou un groupe d'individus autochtones. Or, le développement de relations avec les compagnies est un 3e processus qui prend de l'ampleur ces dernières années au Canada, dans le contexte du développement économique autochtone.

Pourquoi le thème de la relation avec les compagnies n'a-t-il pas été couvert par les travaux des chercheurs du Projet Harvard? Les chercheurs américains présents lors de l'Atelier connexion ont souligné que les contextes (ex. : économiques, juridiques et constitutionnels) sont bien différents entre les nations autochtones aux États-Unis et celles au Canada. Plus spécifiquement, ils ont expliqué que les nations aux États-Unis ont pu conserver (ou obtenir) une certaine indépendance ainsi qu'un accès aux territoires et à ses ressources. Le contexte américain a ainsi permis l'édification d'une économie autochtone, incluant la création de grandes entreprises autochtones. Au Canada, en comparaison,

*« les approches et les outils de gouvernance actuels visant à faire participer les Premières Nations à l'exploitation des ressources naturelles sont insuffisants et limités dans leur portée. Ils cantonnent souvent les Premières Nations dans le rôle accessoire de répondants, c'est-à-dire qu'elles n'ont plus qu'à donner suite à des projets déjà définis dans le cadre d'examen réglementaires ou de procédures figées en matière de consultation et d'accommodement. De telles approches ne tiennent aucunement compte de la jurisprudence existante relativement aux droits ancestraux et aux titres autochtones, ce qui suscite de l'incertitude, un manque de confiance et des risques inutiles pour tous les acteurs » (GTERN 2015, p.15).*

Pour pallier ces difficultés, le développement de bonnes relations entre communautés autochtones et compagnies, menant des activités sur un territoire commun, est devenu un phénomène important au Canada (CCC 2015; GTERN 2015). Dans le secteur forestier québécois, notamment, nous avons recensé plusieurs démarches partenariales dans les dernières années, provenant de régions diversifiées et prenant des formes variées :

- les Innus d'Essipit et Boisaco en 2008,
- les Innus de Mashteuiatsh et Produits forestiers Résolu en 2014,
- les Innus de Pessamit et Produits forestiers Résolu en 2015,
- les Atikamekw de Wemotaci et le Groupe Rémabec en 2016

L'expérience acquise à ce jour démontre que les motivations autochtones peuvent être multiples (NAFA-IOG 2000; Hickey et Nelson 2005) : création d'emplois, d'entreprises, de profits et de revenus, complémentarité des expertises et des capacités, accès aux ressources, marchés et technologies ainsi que contrôle sur les activités qui se déroulent sur le territoire. Les compagnies ont des motifs tout aussi variés : accès aux ressources, responsabilité sociale de l'entreprise, respect des critères de certification, accès à un bassin de main-d'œuvre, gestion de conflits et développement de relations.

Ainsi, considérant l'importance grandissante du phénomène dans le secteur forestier québécois, mais aussi dans d'autres secteurs économiques, nous avons jugé bon d'explorer le thème des relations avec les compagnies ; même si le sujet n'a pas été couvert par les travaux du Projet Harvard.

## Cadre normatif

Dans un cadre de relations avec l'industrie, les conseils de bande, individus ou entreprises autochtones désireuses de faire naître et perdurer une collaboration, et plus particulièrement une forme de partenariat, doivent se plier au cadre des affaires, dans la mesure où les lois et normes qui régissent les activités des entreprises s'appliquent à celles qui sont non-autochtones comme à celles qui sont autochtones. À cet égard, les principales lois sont la Loi sur l'impôt du Québec, la Loi sur l'impôt du Canada, les lois fiscales, etc. (Groupe de travail Premières nations 2016).

### Concepts clés

Le *National Aboriginal Forestry Association* et *The Institute on Governance* (NAFA-IOG 2000) mettent en lumière différentes formules de partenariat économique. De leurs travaux, nous retenons les cinq concepts clés suivants :

**Partenariat** – La notion de partenariat suggère un engagement mutuel de deux entités, incluant des objectifs communs de développement économique, des décisions négociées et des avantages partagés. L'engagement des partenaires peut être financier, institutionnel ou intellectuel.

**Entente contractuelle** – Entente pour embaucher des entrepreneurs sur une base temporaire et à court terme.

**Accord de coopération commerciale** – Collaboration entre deux entités commerciales distinctes pour obtenir des bénéfices mutuels.

**Co-entreprise** – Entreprise détenue et exploitée en commun, appelé *joint-venture* en anglais.

**Entente de principe** – Entente globale qui dénote un engagement formel à long terme à poursuivre des objectifs clairement énoncés. Elle peut inclure des moyens spécifiques pour les atteindre.

## Synthèse des défis et des facteurs de succès identifiés par les participants

---

D'emblée, soulignons que, même si les discussions lors de l'Atelier connexion étaient principalement axées sur les aspects économiques des partenariats, les participants ont abordé plusieurs autres aspects tels que 1) les processus de planification et de certification forestières; 2) l'entente de gestion (qui peut être faite conjointement avec le gouvernement et l'industrie); 3) le processus de consultation (fait principalement par les gouvernements) et ; 4) l'entente sur les répercussions et avantages (ERA). Conséquemment, cette synthèse met en lumière le fait que le partenariat économique est souvent inclus dans une vision et une démarche holistiques de la collaboration. Selon les dires des participants, si le partenariat entre une communauté autochtone et une compagnie au Québec commence souvent par des aspects économiques, il évolue et se structure rapidement pour englober d'autres aspects comme l'aménagement et la gouvernance du territoire.

### Défis, obstacles et problématiques

#### *Compréhension mutuelle*

Durant l'Atelier, tant les représentants des communautés que ceux de l'industrie ont fait mention du défi d'avoir, dès le début de la relation, une compréhension des attentes, des objectifs et des priorités de chacune des parties. S'il y a des différences de points de vue et si ces différences demeurent méconnues, voire ignorées, cette situation est problématique et elle peut devenir une source de conflits. Dans un même ordre d'idées, la clarification du niveau d'implication de chacune des parties dans la relation partenariale est un autre défi à considérer. Selon les participants, une solution prometteuse est de mettre les choses au clair au moyen d'une entente ou d'un contrat écrit. Ainsi, il existe un lien entre une démarche partenariale réussie et la notion de concordance culturelle (*cultural match*) identifiée par l'approche *nation-building* : il faut que le partenariat (tenants et aboutissants) reflète les valeurs des gens qu'il sert.

Toutefois, il est important de rappeler que, même s'il y a clarification des attentes et des contributions, une problématique peut persister lorsque vient le temps de conjuguer les besoins économiques des entreprises (ex. :

assurer un approvisionnement en matière première) avec les besoins socioculturels des communautés (ex. : maintenir une ambiance forestière de qualité pour permettre les activités traditionnelles de chasse, pêche et trappe). C'est d'ailleurs pour cette raison que les participants ont insisté sur l'utilité de mettre en place des mécanismes de communication et de règlement des différends (voir la section suivante - facteurs de succès).

### *Fonctionnement des partenariats*

Selon les explications des participants, certaines compagnies et communautés autochtones interagissent parfois d'une façon informelle et non structurée. Dans ces cas précis, les relations sont pilotées par des initiatives personnelles, de la part d'individus de chacune des organisations. Une raison qui explique cette façon de procéder, est que les obligations légales ou administratives liées à la signature de contrats ou d'ententes peuvent sembler lourdes pour l'établissement d'une nouvelle relation. Par contre, l'absence (ou le départ) des personnes clés qui pilotent les relations peut être source de multiples obstacles au bon développement d'une démarche partenariale. L'incertitude à propos du roulement des élus et des employés au sein des organisations tend à rendre fragiles et instables les liens qui les unissent. Pour stabiliser les communications et les interactions, on pourrait penser à la tenue de réunions où plusieurs personnes de chaque organisation sont présentes, selon un calendrier fixe. De même, il pourrait y avoir une transmission de la relation depuis les individus jusqu'aux organisations ou à des groupes chargés d'entretenir et nourrir le lien qui unit l'industrie aux communautés.

En somme, le défi est d'arriver à mettre en place un partenariat plus formel et structuré. Pour y arriver, il faut s'éloigner de cette relation de « personne à personne » (ex. : chef du conseil de bande à représentant industriel) au profit d'une relation de collaboration basée sur des mécanismes et des processus.

### *Main-d'œuvre autochtone*

Lors de l'Atelier, nous avons assisté à plusieurs échanges sur la problématique de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur forestier, ce qui montrait l'existence de questions d'intérêt commun pour les communautés et les compagnies. D'une part, les participants ont noté un manque à gagner concernant le bassin d'employés

autochtones qualifiés pour combler tous les types de postes. D'autre part, certains participants ont noté les difficultés des employeurs à attirer, mobiliser et retenir la main-d'œuvre autochtone. Enfin, les participants relevaient des opportunités d'emplois restreintes à même les communautés, c'est-à-dire qu'il manque souvent de postes pour faire travailler la communauté sur son territoire.

### *Interférence du gouvernement*

L'interférence du gouvernement dans les relations entre les communautés autochtones et les compagnies a été identifiée comme source de complications indésirables par les participants à l'Atelier. Cette situation problématique est notamment due à l'héritage colonial et paternaliste de la Loi sur Les Indiens, à l'obligation légale du gouvernement de consulter et d'accommoder les communautés autochtones, de même qu'au transfert de la responsabilité de la planification stratégique et tactique des industriels vers le Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) avec la mise en oeuvre du nouveau régime forestier en 2013.

Selon les participants, ce nouveau partage des rôles et responsabilités entre le MFFP et l'industrie a eu pour effet de court-circuiter les mesures et les efforts qui avaient été mis en place par les compagnies. Au nombre des complications énumérées par les participants, citons d'abord les délais dus à la bureaucratie et la perte de flexibilité. En effet, la nouvelle dynamique freine les communications et les accommodements plus directs et informels qui pouvaient se faire entre une communauté autochtone et une entreprise. Aux yeux des participants, cela enlève de la flexibilité au système et empêche une adaptation au jour le jour des activités menées sur le territoire. Par ailleurs, il a été soulevé qu'il existe encore une certaine confusion en matière de planification opérationnelle entre l'industrie et le ministère, qui donne lieu à des incompréhensions et à des tensions non désirées. Enfin, les changements de nature législative et les considérations réglementaires semblent engendrer de nombreuses incertitudes pour les différentes parties.

### *Certification forestière*

Durant l'Atelier, le sujet de la certification a été au cœur des discussions à plusieurs reprises. Plus particulièrement, certains participants ont exprimé que la certification forestière constituait un outil de marché par

lequel les entreprises forestières pouvaient volontairement promouvoir leurs pratiques d'aménagement forestier durable des détenteurs de certificat. Toutefois, ils ont expliqué que la certification n'est pas nécessairement un outil utile pour développer des liens entre les communautés autochtones et les compagnies. Par exemple, la certification forestière peut parfois imposer un cadre trop rigide pour l'évolution progressive d'une saine relation. Elle peut aussi enlever le côté naturel et intuitif de la collaboration sur le territoire.

De façon analogue à l'implication du gouvernement dans les mécanismes de consultation et d'accommodement des communautés autochtones, des participants ont également soulevé le fait que le processus de certification peut engendrer des lourdeurs administratives et procédurales qui font obstacle à l'entretien de relations constructives entre les parties. On pourrait penser entre autres à la grande technicité des processus d'évaluation et de certification ou au fait que les processus menant à la certification sont planifiés non pas pour l'ensemble du territoire ou des enjeux, mais pour des activités spécifiques (Wyatt 2007). De manière générale, c'est le caractère formel et inadapté aux réalités du terrain, qui rendrait inconfortables les intervenants de l'industrie et des communautés par rapport à la certification, dans une dynamique relationnelle.

Cela dit, il a aussi été mentionné que le processus de certification peut avoir des effets bénéfiques lorsqu'il n'existe pas de relation ou de dialogue entre ces deux parties. En effet, la certification offre certaines pistes afin d'entamer des démarches de communication menant à des projets communs ou tout simplement pour assurer des pratiques qui visent le mieux-être des communautés et des utilisateurs du territoire.

## **Facteurs de succès et bons coups**

### *Sélection et connaissance du partenaire*

Un premier facteur de succès des relations entre communautés autochtones et les compagnies est l'idée que la relation doit être basée sur des valeurs et des intérêts communs ou, autrement dit, sur une approche qui satisfasse les deux parties. Conséquemment, le choix d'un bon partenaire devrait constituer une étape préalable essentielle au développement d'une relation gagnante. Les parties doivent partager certaines valeurs, comme

une approche coopérative et un respect mutuel. Ainsi, selon les participants, le travail en amont de la relation est important pour favoriser le succès des dynamiques relationnelles. Par exemple, il faut identifier les différences et les enjeux (organisationnelles et relationnelles) et commencer à trouver des solutions consensuelles (ex. : vision commune).

Par ailleurs, un participant a rappelé qu'une relation bâtie autour de petits projets, de petites réussites, permet d'apprendre à travailler conjointement à régler certaines des problématiques identifiées. Cette réflexion nous rappelle que tout ne se règle pas en amont du partenariat et qu'il faut aussi laisser le temps pour les apprentissages. Un autre facteur de succès des relations, qui est étroitement lié à cette même réflexion, est le développement d'une confiance réciproque. Lors de l'Atelier, il a été mentionné que cette confiance peut s'installer grâce à une meilleure connaissance de l'autre, à une compréhension mutuelle. Ainsi, l'organisation formelle ou informelle d'activités hors-travail (soupers, activités, etc.) peut servir cet objectif. En effet, c'est à travers de tels types d'activités que les individus peuvent s'informer des réalités vécues par les autres et apprendre à se connaître.

Parmi les bons coups, on a mentionné l'utilisation des « repas-causerie » (souper ou déjeuner) comme catalyseur de ces discussions permettant la compréhension mutuelle et permettant des discussions sur les possibilités et les opportunités de collaboration. Suivant cette idée de valeurs communes, il est ressorti de l'Atelier qu'une implication de toutes les parties dès le début du processus relationnel (partenarial) permet de renforcer la cohésion qui existe entre les collaborateurs.

### *Existence de mécanismes et de processus*

Le choix de la bonne formule de partenariat repose en grande partie sur une bonne compréhension des objectifs de chacune des parties. Par exemple, les objectifs des ententes contractuelles se limitent à la création de revenus et d'emplois, alors que la coentreprise a des objectifs beaucoup plus variés qui inclut la maîtrise d'une filière de production comme le renforcement des capacités et l'accès aux ressources forestières. Il faut ajouter que la coentreprise se présente comme une des formes les plus élevées de relation partenariale entre les communautés autochtones et l'industrie. La définition de

la Chambre de commerce du Montréal métropolitain va en ce sens :

« Une coentreprise implique au moins deux entreprises mettant en commun leurs ressources et leur expertise pour atteindre un but particulier. Les risques et récompenses de l'entreprise sont également partagés. » (Chambre de commerce du Montréal métropolitain [s.d.] )

Les participants ont aussi indiqué que des processus de prise de décision et de consultation transparents et efficaces doivent être mis en place pour faire perdurer la relation et pour aller au-delà des exigences procédurales que requiert le gouvernement. À ce sujet, des guides sont disponibles pour aider à l'élaboration de tels mécanismes, notamment une Trousse pour l'élaboration de processus communautaires de règlement des différends dans les communautés des Premières Nations (Commission canadienne des droits de la personne 2013, <http://publications.gc.ca/site/fra/436718/publication.html>). Il s'agit d'un guide élaboré pour que ces mécanismes soient implantés dans la communauté, ce qui pourrait être reproduit ou adapté dans le cadre d'une relation qu'elle entretient avec l'industrie. Parmi les mécanismes suggérés, on propose la médiation, l'arbitrage ou le cercle. De plus, on y retrouve une série de questions permettant d'orienter le choix du mécanisme à adopter.

Par ailleurs, certains mécanismes peuvent faciliter le règlement des différends avec les membres des communautés autochtones. Ainsi, l'existence de différends devient une occasion pour clarifier les rapports, les attentes et les solutions. Un représentant autochtone a aussi souligné que le règlement des dommages causés aux communautés autochtones par le passé permettrait de construire une relation sur des bases saines et de mieux cadrer l'expérience collaborative.

#### *Communication et implication dans la communauté*

Parmi les facteurs de succès mentionnés, on a soulevé la préséance que devrait avoir une communication efficace au sein des communautés, afin de favoriser la compréhension des problèmes, des solutions, des enjeux et des activités menées sur le territoire ou de tout ce que les habitants du territoire devraient connaître afin de

mieux évaluer leurs préoccupations et leurs besoins. Cela nécessite de s'exprimer clairement, d'utiliser un vocabulaire qui rejoigne les gens et de transmettre adéquatement et de façon vulgarisée le message qu'on souhaite communiquer. Cette communication devrait aussi être faite à même la communauté, car ainsi davantage de gens pourront partager leurs idées sur la relation à entretenir. Ce facteur de succès recoupe d'ailleurs très bien la thématique du module 2.3 concernant la participation communautaire et souligne son importance dans la gouvernance des Premières Nations en rapport aux autres utilisateurs du territoire.

Parmi les bons coups, des participants ont mentionné la création de structures (ex: des bureaux) sur le territoire des communautés, ce qui permettrait d'augmenter la visibilité de la compagnie et d'être plus accessible à la population locale ainsi que de faire naître de nouveaux projets découlant d'opportunités identifiées conjointement. Cette proximité permettrait également un meilleur accompagnement des communautés, autant sur le plan des affaires, que de la formation de main-d'œuvre ou du développement d'expertises.

#### *Aspects de gouvernance*

Un autre facteur de succès des relations est la possibilité pour les organisations de renforcer leurs gouvernances internes. Pour les communautés, il peut s'agir de mesures visant à assurer la stabilité de leur système, ce qui encourage les investissements de partenaires externes. Pour les compagnies, il peut s'agir de mesures visant à faciliter l'intégration des Autochtones en milieu de travail. En ayant des politiques qui favorisent l'économie des communautés, les compagnies s'assurent ainsi de combler un manque de main-d'œuvre, en plus de satisfaire les besoins et attentes de ceux avec qui elles cohabitent sur le territoire.

Les participants ont aussi mentionné le fait que les gouvernements s'impliquent déjà auprès des communautés, notamment par le biais de divers programmes ainsi que par des consultations et des accommodements. Cela représente une opportunité pour faire disparaître certaines entraves aux relations entre les communautés autochtones et les compagnies. Selon les participants, il est possible pour les gouvernements d'investir pour encourager notamment l'émergence de nouveaux modèles d'affaires, d'ententes de partenariat et d'approches de formation. Selon l'avis des participants,

toutefois, il est nécessaire de faire un travail préalablement afin de bien cerner les enjeux et besoins locaux, et ce, pour que les efforts de financement soient mieux ciblés et adaptés aux contextes locaux.

## En bref

---

Ce qu'il importe de retenir, c'est que les Premières Nations, comme les compagnies, doivent peser les avantages et les inconvénients des différentes formules, comme véhicule pour développer leurs relations. Chaque initiative de partenariat est porteuse d'expériences uniques, riches et variées. Chaque cas peut servir de base d'apprentissage pour déterminer les défis, obstacles et problématiques ainsi que les facteurs de succès et les opportunités en matière de collaboration. Dans les meilleures pratiques, le partenariat s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue. Il est donc primordial de réaliser des bilans périodiques et d'explorer de nouvelles avenues. Pour ce faire, nous pouvons nous inspirer des principales conclusions du Projet Harvard qui identifient trois facteurs déterminants pour la réussite économique des communautés autochtones, dans un contexte d'entreprises détenues par le conseil de bande ou par un individu. Il s'agit de la souveraineté des décisions et des orientations de développement, de la mise en place d'institutions fortes pour exercer ce pouvoir de gouverner, ainsi que de la concordance de ces institutions gouvernementales avec la culture autochtone locale (Jorgensen et Taylor 2000). Ces facteurs de succès peuvent être considérés dans l'analyse des relations économiques qu'entretiennent les communautés avec l'industrie, afin de cibler les modifications à la structure de gouvernance qui pourraient permettre d'encourager et de favoriser des relations harmonieuses avec ces utilisateurs du territoire. Enfin, il est pertinent d'arrimer cette thématique des relations avec l'industrie à d'autres thématiques, telles que les opportunités entrepreneuriales, la gouvernance ou encore les relations avec les gouvernements, afin d'adapter l'approche *nation-building* au contexte canadien et québécois, qui diffère du contexte américain d'où elle est inspirée.

## Pour aller plus loin

Pour ce qui est des relations partenariales, le guide suivant pourrait être consulté :



GRUPE DE TRAVAIL PREMIERES NATIONS. 2016. *Guide des bonnes pratiques pour la mise en place de partenariats d'affaires durables entre la communauté innue et le milieu régional* [en ligne].

Disponible à : [http://www.mamot.gouv.qc.ca/fil\\_eadmin/publications/sommet\\_economique\\_re\\_gional\\_2015/guide\\_bonnes\\_pratiques\\_premie\\_re\\_nation\\_synthese.pdf](http://www.mamot.gouv.qc.ca/fil_eadmin/publications/sommet_economique_re_gional_2015/guide_bonnes_pratiques_premie_re_nation_synthese.pdf)

Le guide sur les ententes sur les répercussions et avantages (ERA) peut aussi être utile en ce qui a trait aux processus consultatifs, de communication et de négociation avec l'industrie :



GIBSON, G. O'FAIRCHEALLAIGH, C. 2015. *Trousse d'outils communautaires sur les ERA : Négociation et mise en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages*. [En ligne]. Disponible à : <http://gordonfoundation.ca/app/uploads/2017/02/toolkit-french.pdf>

## Références

- AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA. 2011. *Consultation et accomodement des Autochtones - Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter - Mars 2011* [en ligne]. Disponible à [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014664/1100100014675#chp1\\_2](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014664/1100100014675#chp1_2), (consulté le 10 mars 2017).
- BEGAY, M.A. et CORNELL, S. 2003. *What is Cultural Match and Why Is it So Important ?* [en ligne]. Disponible à [http://fngovernance.org/resources\\_docs/Why\\_Is\\_Cultural\\_Match\\_So\\_Important\\_Presentation.pdf](http://fngovernance.org/resources_docs/Why_Is_Cultural_Match_So_Important_Presentation.pdf), (consulté le 10 mars 2017).
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTREAL METROPOLITAIN. [s.d.]. *Coentreprises et partenariats* [en ligne]. Disponible à <http://www.infoentrepreneurs.org/fr/guides/bl---coentreprises-et-partenariats/>, (consulté le 10 mars 2017).
- COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. 2013. *Trousse pour l'élaboration de processus communautaires de règlement des différends dans les communautés des Premières Nations* [en ligne]. Disponible à [http://www.doyouknowyourrights.ca/sites/nai-ina.ca/files/pdf/toolkit\\_trousse-fra.pdf](http://www.doyouknowyourrights.ca/sites/nai-ina.ca/files/pdf/toolkit_trousse-fra.pdf) (consulté le 11 mars 2017).
- GROUPE DE TRAVAIL PREMIERES NATIONS. 2016. *Guide des bonnes pratiques pour la mise en place de partenariats d'affaires durables entre la communauté innue et le milieu régional* [en ligne]. Disponible à [http://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/somet\\_economique\\_regional\\_2015/guide\\_bonnes\\_pratiques\\_premiere\\_nation\\_synthese.pdf](http://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/somet_economique_regional_2015/guide_bonnes_pratiques_premiere_nation_synthese.pdf), (consulté le 10 mars 2017).
- JORGENSEN, M. et TAYLOR, J.B. 2000. *What Determines Indian Economic Success ? Evidence from Tribal and Individual Indian Enterprises*. Harvard Project on American Indian Economic Development [en ligne]. Disponible à <http://hpaied.org/sites/default/files/publications/PRS00-3.pdf>, (consulté le 10 mars 2017).
- MAYERS, J. et VERMEULEN, S. 2002. *Company-community forestry partnerships - From raw deals to mutual gains?* Instruments for sustainable private sector forestry series. International Institute for Environment and Development, London.
- Relation. 2008. Dans Rey-Debove, J. et Rey, A. (dir.), *Le nouveau Petit Robert de la langue française 2009* (p. 2174-2175). Paris, France : Dictionnaires Le Robert - SEJER.
- Relations. [s.d.]. Dans Larousse en ligne [en ligne]. Disponible à <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/relations/67845> (consulté le 10 mars 2017).
- WYATT, S. 2007. *Les Premières Nations et la foresterie : Qu'est-ce qu'on entend par "Foresterie autochtone"?* [en ligne]. Disponible à <http://chaireafd.ugat.ca/evenement/pdf/PresentationStephenWyatt10avril2007.pdf> (consulté le 10 mars 2017).





## Références



## Références

---

- AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA (AANC). 2010a. *Revendications territoriales* [En ligne]. Gouvernement du Canada. Disponible à : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030285/1100100030289> (Consulté le 16 août 2016)
- . 2010b. *Questions les plus fréquemment posées à propos des autochtones* [En ligne]. Disponible à : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100013800/1100100013801> (Consulté le 20 juillet 2016)
- BARSH, Russel et Ronald L. TROSPER. 1975. *Title I of the Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975*, *American Indian Law Review*, vol. 3, p. 361-395.
- BEAUDOIN, J.-M. 2014. *Growing deep roots: learning from the Essipit's culturally adapted model of aboriginal forestry*. Thèse de doctorat, Faculty of graduate and postdoctoral studies (Forestry), University of British Columbia, Colombie-Britannique.
- BEE, Robert L. 1981. *Crosscurrents Along the Colorado: The Impact of Government Policy on the Quechan Indians*, Tucson, University of Arizona Press.
- BECKLEY, T., PARKINS, J. et SHEPPARD, S. 2006. *La participation du public à l'aménagement durable des forêts - Manuel de référence*. 62 p. Traduit de l'anglais, Titre original : *Public participation in sustainable forest management : A reference guide*. Réseau de gestion durable des forêts, Edmonton, Alberta.
- BEGAY, Manley A., Jr. 1997. *Leading by Choice, Not Chance: Leadership Education for Native Chief Executives and American Indian Nations*, thèse de doctorat, Université Harvard, Cambridge (MA).
- BEGAY, M., CORNELL, S., JORGENSEN, M. et PRYOR, N. 2007. *Rebuilding native nations. What do leaders do?* Dans Jorgensen, M. (éd.). *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, p.275-295.
- BEHN C. MOULTON CONTRACTING LTD. 2013. CSC 26, [2013] 2 R.C.S. 227 [En ligne]. Jugements de la Cour Suprême du Canada. Disponible à : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13038/index.do> (Consulté le 18 juillet 2016)
- CASTILE, George P. 1974. *Federal Indian Policy and the Sustained Enclave: An Anthropological Perspective*, *Human Organization*, vol. 33 (automne), p. 219-228.
- . 1998. *To Show Heart: Native American Self-Determination and Federal Indian Policy, 1960-1975*, Tucson, University of Arizona Press.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU CANADA (CCC). 2015. *L'avantage autochtone : comment les peuples autochtones et les entreprises du secteur des ressources naturelles sont en voie d'assurer un nouvel avantage concurrentiel*. Chambre de commerce du Canada, Ottawa, 27 p.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. *Coentreprises et partenariats* [En ligne]. Info entrepreneurs, réseau des entrepreneurs du Québec. Traduit de de Business Link UK. 2009 Joint ventures and partnering, Disponible à : <http://www.infoentrepreneurs.org/fr/guides/bl---coentreprises-et-partenariats/> (Consulté le 12 mars 2017)
- CHAMPAGNE, Duane et Carole GOLDBERG. 2006. *Is Public Law 280 Fit for the Twenty-first Century? Some Data at Last*, *Connecticut Law Review*, vol. 38 (mai), p. 697-729.
- CHANDLER, M. J. et C. LALONDE. 1998. *Cultural Continuity as a Hedge against Suicide in Canada's First Nations*, *Journal of Transcultural Psychiatry*, vol. 35, p. 191-219.
- CONSEIL DES MONTAGNAIS DU LAC-SAINT-JEAN (CMLSJ). 2011. *Les différents types d'entreprises à envisager pour les communautés autochtones et leur traitement fiscal*. Actes du Forum économique de Mashteuiatsh : Mashteuiatsh 2020, vers une économie durable et solidaire. pp. 60-65
- CONSEIL DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE MINIERE (RHIM). 2012. *Les leçons de l'expérience : Étude sur le volet RH des accords de partenariat entre communautés autochtones et sociétés minières*. 32 p.
- CONSEIL SECTORIEL DES PRODUITS FORESTIERS. 2011a. *Renouveler la main-d'œuvre la plus verte du Canada : Un rapport des renseignements sur le marché du travail* [En ligne]. Mai 2011. Disponible à [http://www.fpac.ca/wp-content/uploads/publications/fr/rapports/HR\\_Sector\\_Rene](http://www.fpac.ca/wp-content/uploads/publications/fr/rapports/HR_Sector_Rene)

- [wing\\_Canadas\\_Greenest\\_Workforce\\_FR.pdf](#) (Consulté le 17 mars 2017).
- . 2011b. Dialogue et collaboration : *Bâtir l'avenir du secteur canadien des produits forestiers en utilisant les talents des Autochtones* [En ligne]. Décembre 2011. Disponible à <http://www.fpac.ca/wp-content/uploads/publications/fr/rapports/FPSC-CSPF-Final-French-report-Converation-and-Collaboration.pdf> (Consulté le 17 mars 2017).
- CORDEIRO, Eduardo E. 1992. *The Economics of Bingo: Factors Influencing the Success of Bingo Operations on American Indian Reservations*, dans *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, sous la direction de Stephen Cornell et Joseph P. Kalt, p. 205-238, Los Angeles, American Indian Studies Center, UCLA.
- CORNELL, Stephen. 2005. *Indigenous Jurisdiction and Daily Life: Evidence from North America*. Balayi: Culture, Law and Colonialism, vol. 7, p. 145-153.
- CORNELL, S., CURTIS, C. et JORGENSEN, M. 2004. *The concept of governance and its implications for First Nations*. Joint occasional papers on native affairs no. 2004-02. ISBN 0-9743946-6-1.
- CORNELL, Stephen et Marta Cecilia GIL-SWEDBERG. 1995. *Sociohistorical Factors in Institutional Efficacy: Economic Development in Three American Indian Cases*, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 43, no 2, p. 239-268.
- CORNELL, S., JORGENSEN, M., RECORD, I. W. et TIMECHE, J. 2007. *Citizen entrepreneurship. An underutilized development resource*. Dans Jorgensen, M. (éd.). *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, p.197-222.
- CORNELL, Stephen et Joseph P. KALT. 1992. *Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations*, dans *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, sous la direction de Stephen Cornell et Joseph P. Kalt, p. 1-59, Los Angeles, American Indian Studies Center, UCLA.
- . 1995. *Where Does Economic Development Really Come From? Constitutional Rule among the Contemporary Sioux and Apache*, *Economic Inquiry*, vol. 33 (juillet), p. 402-426.
- . 1997a. *Cultural Evolution and Constitutional Public Choice: Institutional Diversity and Economic Performance on American Indian Reservations*, dans *Uncertainty and Evolution in Economics: Essays in Honor of Armen A. Alchian*, sous la direction de John Lott, p. 116-142, Londres et New York, Routledge.
- . 1997b. *Successful Economic Development and Heterogeneity of Governmental Form on American Indian Reservations*, dans *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, sous la direction de Merilee S. Grindle, p. 257-296, Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- . 1998. *Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today*, *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 22, no 3, p. 187-214.
- . 2000. *Where's the Glue: Institutional and Cultural Foundations of American Indian Economic Development*, *Journal of Socio-Economics*, vol. 29, p. 443-470.
- . 2003. *Alaska Native Self-Government and Service Delivery: What Works ?*, Joint Occasional Papers on Native Affairs 2003-01, Native Nations Institute, Université de l'Arizona, Tucson, et Harvard Project on American Indian Economic Development, Université Harvard, Cambridge (MA).
- . 2005. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, Joint Occasional Papers on Native Affairs 2005-02, Native Nations Institute, Université de l'Arizona, Tucson, et Harvard Project on American Indian Economic Development, Université Harvard, Cambridge (MA).
- . 2007. *Two approaches to the development of native nations. One works, the other doesn't*. Dans Jorgensen, M. (éd.). *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, p.4-33.
- CORNELL, Stephen, Joseph P. KALT, Matthew KREPPS et Jonathan TAYLOR. 1998. *American Indian Gaming Policy and its Socio-Economic Effects: A Report to the National Gambling Impact Study Commission*, The Economics Resource Group, Cambridge (MA).
- CORNELL, Stephen et Jonathan TAYLOR. 2000. *Sovereignty, Devolution, and the Future of Tribal-State Relations*, Native Nations Institute, Université de l'Arizona, Tucson.

- DANIELS C. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien). 2016. CSC 12 [En ligne]. Jugements de la Cour Suprême du Canada. Disponible à : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/15858/index.do> (Consulté le 15 février 2017)
- DELGAMUUKW C. Colombie-Britannique. 1997. 3 RCS 1010 [En ligne]. Jugements de la Cour Suprême du Canada. Disponible à : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1569/index.do> (Consulté le 15 février 2017)
- DELORIA, Vine, Jr. et Clifford M. LYTLE. 1983. *American Indians, American Justice*, Austin, University of Texas Press.
- DIXON, Mim, Brett Lee SHELTON, Yvette ROUBIDEAUX, David MATHER et Cynthia Mala SMITH. 1998. *Tribal Perspectives on Indian Self-Determination and Self-Governance in Health Care Management*, vol. 4, Denver (CO), National Indian Health Board.
- ESBER, George S. 1992. *Shortcomings of the Indian Self-Determination Policy, dans State and Reservation: New Perspectives on Federal Policy*, sous la direction de George P. Castile et Robert L. Bee, p. 212-223, Tucson, University of Arizona Press.
- GÉLINAS, N., SAVARD, M., KEREBEL, A., FALL, M., MUNSON, A., HE, J., DÉRY, S. *Guide méthodologique - Évaluation économique de l'esthétique du paysage. Faculté de géographie, de géomatique et de foresterie, Université Laval et Université de Sherbrooke*. En préparation.
- GIBSON et O'FAIRCHEALLAIGH 2015. *Trousse d'outils communautaires sur les ERA*. The Gordon Foundation. Disponible à : [gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/IBA\\_to\\_olkit\\_French\\_2015\\_web\\_FINAL\\_0.pdf](http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/IBA_to_olkit_French_2015_web_FINAL_0.pdf) (Consulté le 15 février 2017)
- GOVERNEMENT DU QUEBEC. 2016. Le Québec. Système politique [En ligne]. Adresse URL : <http://www.gouv.qc.ca/FR/LeQuebec/Pages/Syst%C3%A8me-politique.aspx> (Consulté le 17 août 2016)
- GRAND DICTIONNAIRE TERMINOLOGIQUE. 2012. Fiche terminologique : Gouvernance [En ligne]. Disponible à [http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id\\_Fiche=836045\\_9](http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=836045_9) (Consulté le 19 janvier 2016)
- GRANT, K. et TAYLOR, J. 2007. *Managing the boundary between business and politics. Strategies for improving the chances for success in tribally owned enterprises*. Dans Jorgensen, M. (éd.). *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, p.175-196.
- GROUPÉ DE TRAVAIL SUR LA MULTIFONCTIONNALITE. 2011. *La multifonctionnalité : un regard neuf sur le territoire. Rapport remis au MAMROT dans la cadre de la mise en œuvre de la politique de ruralité 2007-2014*. [En ligne] Disponible à : <http://www.ruralite.qc.ca/multifonctionnalite/documentation/Realisations/La-multifonctionnalite-un-regard-neuf-sur-le-territoire> (Consulté le 10 mars 2017).
- HARVARD PROJECT ON AMERICAN INDIAN ECONOMIC DEVELOPMENT. *Honoring Nations, 1999: Tribal Government Success Stories*, Cambridge (MA), Harvard Project on American Indian Economic Development.
- . 2000. *Honoring Nations, 2000: Tribal Government Success Stories*, Cambridge (MA), Harvard Project on American Indian Economic Development.
- . 2002. *Honoring Nations, 2002: Tribal Government Success Stories*, Cambridge (MA), Harvard Project on American Indian Economic Development.
- . 2003. *Honoring Nations, 2003: Celebrating Excellence in Tribal Government*, Cambridge (MA), Harvard Project on American Indian Economic Development.
- . 2005. *Honoring Nations, 2005: Celebrating Excellence in Tribal Governance*, Cambridge (MA), Harvard Project on American Indian Economic Development.
- . 2007. *The State of the Native Nations: Conditions under U.S. Policies of Self-Determination*, New York, Oxford University Press.
- HENDERSON, W. B. 2014. *Droit des Autochtones. L'Encyclopédie canadienne*. Disponible à : <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/droit-des-autochtones/> (Consulté le 18 juillet 2016)
- HICKS, S. 2007. *Intergovernmental relationships. Expressions of tribal sovereignty*. Dans Jorgensen, M. (éd.). *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, p.246-271.
- HIEBERT, S., E. ANGEES, T. K. YOUNG et J. D. O'NEIL. 2001. *The Evaluation of Transferred Health Care Services in Wunnimun Lake, Wapekeka and Kingfisher Lake First Nations: A Nursing Perspective*, International Journal of Circumpolar Health, vol. 60, no 4, p. 473-478.

- JORGENSEN, Miriam. 2000. *Bringing the Background Forward: Evidence from Indian Country on the Social and Cultural Determinants of Economic Development*, thèse de doctorat, Université Harvard, Cambridge (MA).
- . 2007. *Editor's introduction*. Dans M. Jorgensen (éd.). 2007. *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, pp.xi-xiv
- JORGENSEN, Miriam R. et Jonathan TAYLOR. 2000. *Patterns of Indian Enterprise Success: Evidence from Tribal and Individual Indian Enterprises*, Red Ink, Spring, p. 45-51.
- JOHNSON, Susan, Jeanne KAUFMANN, John DOSSETT et Sarah HICKS. 2000. *Government to Government: Understanding State and Tribal Governments*, Denver (CO), National Conference of State Legislatures; Washington, D.C., National Congress of American Indians.
- . 2002. *Government to Government: Models of Cooperation between States and Tribes*, Denver (CO), National Conference of State Legislatures; Washington, D.C., National Congress of American Indians.
- KALT, Joseph P. 2006. *Constitutional Rule and the Effective Governance of Native Nations*, dans *American Indian Constitutional Reform and the Rebuilding of Native Nations*, sous la direction d'Eric D. Lemont, p. 184-219, Austin, University of Texas Press.
- . 2007. *The role of constitutions in native nation building. Laying a firm foundation*. Dans Jorgensen, M. (éd.). *Rebuilding native nations. Strategies for governance and development*. The University of Arizona press, Tucson, p.78-115.
- KREPPS, Matthew B. et Richard E. CAVES. 1994. *Bureaucrats and Indians: Principal-Agent Relations and Efficient Management of Tribal Forest Resources*, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 24 (juillet), p. 133-151.
- LA PORTA, Rafael, Florencio LOPEZ-DE-SILANES, Andrei SHLEIFER et Robert W. VISHNEY. 1998. *Law and Finance*, *Journal of Political Economy*, vol. 106, p. 1113-1155.
- LEVITAN, Sar A. et Barbara HETRICK. 1971. *Big Brother's Indian Programs—With Reservations*, New York, McGraw-Hill.
- NATION TSILHQO'TIN C. Colombie-Britannique. 2014. 2 RCS 256 [En ligne]. Jugements de la Cour Suprême du Canada. Disponible à : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/14246/index.do> (Consulté le 15 février 2017)
- MALONE, M. et CHISHOLM, L. 2016. *Territoire autochtone* [En ligne]. Encyclopédie canadienne Historica Canada. Disponible à : <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/indigenou-s-territory/> (Consulté le 17 février 2017)
- MCCUE H. A. 2016. *Réserves* [En ligne]. Encyclopédie canadienne Historica Canada. Disponible à : <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/reserves-2/> (Consulté le 12 mars 2017)
- MEA. 2005. *Rapport synthèse de l'Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire*. [En ligne] Disponible à : <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.447.aspx.pdf> (Consulté le 20 février 2017).
- MERIAM, Lewis et associés [Brookings Institution]. 1928. *The Problem of Indian Administration*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- MINISTERE DES RESSOURCES NATURELLES DU QUEBEC, DIRECTION DES COMMUNICATIONS. 1997. *Planifier la gestion intégrée des ressources du milieu forestiers - Une démarche*. Gouvernement du Québec. 102 p.
- . 1998. *Planifier la gestion intégrée des ressources du milieu forestiers - Des méthodes*. Gouvernement du Québec. 90 p.
- MOORE, Meredith A., Heather Forbes et Lorraine Henderson. 1990. *The Provision of Primary Health Care Services under Band Control: The Montreal Lake Case*, *Native Studies Review*, vol. 6, no 1, p. 153-164.
- LEPAGE P. 2009. *Mythes et réalités sur les peuples autochtones du Québec*. 2<sup>e</sup> édition. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Québec. 88p.
- OFFICE QUEBECOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE. 2001. *Fiche terminologique : Gouvernance* [En ligne] dans Grand dictionnaire terminologique. Disponible à [http://www.granddictionnaire.com/ficheOqlf.aspx?ld\\_Fiche=8366211](http://www.granddictionnaire.com/ficheOqlf.aspx?ld_Fiche=8366211) (Consulté le 12 mars 2017)
- PEEMANS J-P. 2008., *Territoire, développement et mondialisation*. Points de vue du sud. éd. Sylepse, coll. Alternative sud, 199p.
- PRESIDENTIAL COMMISSION ON INDIAN RESERVATION ECONOMIES. 1984. *Report and Recommendations to the*

- President of the United States, Washington, D.C., Government Printing Office.
- REVENU QUÉBEC 2015. *Les différentes formes d'entreprises* [En ligne]. Registraire des entreprises. Québec. Disponible à : <http://www.registreentreprises.gouv.qc.ca/fr/demarrer/differentes-formes-juridiques/default.aspx> (Consulté le 12 mars 2017)
- SANTE CANADA. n.d. *Dix ans de transfert du contrôle des programmes de santé aux communautés des Premières nations et des Inuits*, [http://www.hc-sc.gc.ca/fnihb/bpm/hfa/ten\\_years\\_health\\_transfer/index.htm](http://www.hc-sc.gc.ca/fnihb/bpm/hfa/ten_years_health_transfer/index.htm) (version anglaise consultée le 25 septembre 2006).
- SECRETARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES (SAA). 2009. *Où vivent les Autochtones?* [En ligne] Profil des nations. Relations avec les Autochtones. Gouvernement du Québec. Disponible à : [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/rerelations\\_autochtones/profils\\_nations/ou\\_vivent\\_ils.htm](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/rerelations_autochtones/profils_nations/ou_vivent_ils.htm) (Consulté le 17 janvier 2017)
- SOLIDARITE RURALE DU QUEBEC. 2017. *Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires ruraux* [En ligne]. Définition disponible à : <http://www.ruralite.qc.ca/multifonctionnalite> (consultée le 2 février 2017)
- STATISTIQUES CANADA. 2011. *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*. Profil de l'Enquête nationale auprès des ménages - Québec [En ligne]. Disponible à <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=PR&Code1=24&Data=Count&SearchText=Quebec&SearchType=Begins&SearchPR=01&A1=All&B1=All&Custom=&TABID=1> (consulté le 19 janvier 2016).
- STOKER, G. 1998. *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, 50 (55): 17-28.
- TAYLOR, Jonathan B. et Joseph P. KALT. 2005. *American Indians on Reservations: A Databook of Socioeconomic Changes between the 1990 and 2000 Censuses*, Cambridge (MA), Harvard Project on American Indian Economic Development.
- U.S. BUREAU OF INDIAN AFFAIRS. 1969. *Economic Development of Indian Communities, dans Toward Economic Development for Native American Communities, Joint Economic Committee*, Congrès des États-Unis, Washington, D.C., Government Printing Office.
- VIE PUBLIQUE. 2014a. *Qu'est-ce qu'une Constitution?* [En ligne]. Site Web réalisé par la Direction de l'information Légale et Administrative, France. Disponible à : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/vie-republique/constitution-definition/qu-est-ce-qu-constitution.html> (Consulté le 12 mars 2017)
- . 2014b. *La séparation des pouvoirs* [En ligne]. Site Web réalisé par la Direction de l'information Légale et Administrative, France. Disponible à : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/separation-pouvoirs.html> (Consulté le 12 mars 2017)
- WAKELING, Stewart, Miriam JORGENSEN, Susan MICHAELSON et Manley BEGAY. 2001. *Policing on American Indian Reservations*, Washington, D.C., National Institute of Justice, département de la Justice des États-Unis.
- WILKINS, David E. 2002. *American Indian Politics and the American Political System*, Lanham (MD), Rowman and Littlefield.
- WILKINSON, Charles. 2005. *Blood Struggle: The Rise of Modern Indian Nations*, New York, W. W. Norton and Company.
- WYATT, S., FORTIER, J.-F., GRESKIW, G., HÉBERT, M., NADEAU, S., NATCHER, D., SMITH, P. et TROSPER, R. 2010. *La collaboration entre les Autochtones et l'industrie forestière au Canada : une relation dynamique*. Rapport sur l'état des connaissances. 84 p. Traduit de l'anglais, titre original : *Collaboration between Aboriginal peoples and the Canadian forestry industry : a dynamic relationship*. Réseau de gestion durable des forêts, Edmonton, Alberta.





# Annexe



## Annexe A – Cartons pour le Module 2.3.2

---

Les cartons fournis dans cette annexe servent pour le questionnaire du module 2.3.2. Vous pouvez également vous en inspirer pour créer vos propres cartons. Les cartons sont prévus pour être imprimés recto-verso. Par conséquent, assurez-vous de commencer l'impression par la page qui suit (c'est-à-dire que la première page doit être un carton).



<p>Minier – EXPLOITATION</p> <p><b>Extraction de tourbe</b></p>	<p>Minier – EXPLOITATION</p> <p><b>Agrandissement d'une mine existante</b></p>
<p>Minier – EXPLOITATION</p> <p><b>Extraction de sable et gravier</b></p>	<p>Minier – EXPLOITATION</p> <p><b>Plan de restauration</b></p>
<p>Minier – EXPLOITATION</p> <p><b>Extraction de minéraux (or, cuivre, fer, etc.)</b></p>	<p>Minier – EXPLORATION</p> <p><b>Prospection et échantillonnage en surface</b></p>
<p>Minier – EXPLOITATION</p> <p><b>Aménagement d'infrastructures</b></p>	<p>Minier – EXPLORATION</p> <p><b>Échantillonnage en profondeur (décapage, tranchée, forage)</b></p>
<p>Minier – EXPLOITATION</p> <p><b>Ententes sur les répercussions et les avantages</b></p>	<p>Minier – EXPLORATION</p> <p><b>Déboisement, installation de camps d'exploration, construction de chemins</b></p>

<p>Agrandissement d'une mine existante</p> <p>Agrandissement important d'une mine déjà existante.</p>	<p>Extraction de tourbe</p> <p>Extraction de la tourbe ou de la mousse de tourbe dans les tourbières.</p>
<p>Plan de restauration</p> <p>Au stade de la construction de la mine, un plan de restauration est élaboré. Il indique comment le site minier sera nettoyé et remis en état suite à la fermeture de la mine.</p>	<p>Extraction de sable et gravier</p> <p>Exploitation de carrières de sable et de gravier.</p>
<p>Prospection et échantillonnage en surface</p> <p>Recherche initiale d'indices minéralisés et de gîtes possibles. La prospection se fait au courant de l'été. Le prospecteur peut ramasser des roches ou utiliser des outils géophysiques simples.</p>	<p>Extraction de minéraux (or, cuivre, fer, etc.)</p> <p>Requiert l'extraction d'une grande quantité de roches pour en extraire les minéraux qu'elles contiennent. Quand on parle de mines, on parle généralement d'extraction de minéraux. Il y a des mines souterraines et des mines à ciel ouvert.</p>
<p>Échantillonnage en profondeur (décapage, tranchée, forage)</p> <p>L'échantillonnage en profondeur est réalisé afin de vérifier la présence de minéraux sous la surface du sol. Exemple : des tranchées peuvent être creusées dans le sol et des carottes de roches peuvent être forées jusqu'à 1 km sous le sol.</p>	<p>Aménagement d'infrastructures</p> <p>Aménagement des infrastructures nécessaires à l'exploitation minière, par exemple des routes, des camps, des pistes d'atterrissage, etc</p>
<p>Installation de camps d'exploration, construction de chemins</p> <p>Afin de faciliter l'exploration des sites à potentiel minier, du déboisement peut être fait, des camps d'exploration peuvent être bâtis et des routes peuvent être construites.</p>	<p>Ententes sur les répercussions et les avantages</p> <p>Accord contractuel confidentiel entre une compagnie et une nation autochtone qui couvre les paiements, les bourses d'études et les possibilités d'emploi, de formation et d'affaires.</p>

<p>Forestier – OPÉRATIONNEL</p> <p><b>Zones d'intervention forestière</b></p>	<p>Forestier – OPÉRATIONNEL</p> <p><b>Calendrier des interventions forestières</b></p>
<p>Forestier – OPÉRATIONNEL</p> <p><b>Types d'intervention forestière commerciale</b></p>	<p>Forestier – OPÉRATIONNEL</p> <p><b>Permis de biomasse, de PFNL, d'érablière</b></p>
<p>Forestier – OPÉRATIONNEL</p> <p><b>Types d'intervention forestière non commerciale</b></p>	<p><b>RÉFÉRENDUM</b></p>
<p>Forestier – OPÉRATIONNEL</p> <p><b>Planification et construction de chemins</b></p>	<p><b>RÉFÉRENDUM</b></p>
<p>Forestier – OPÉRATIONNEL</p> <p><b>Attribution des contrats d'intervention</b></p>	<p><b>RÉFÉRENDUM</b></p>

<p>Calendrier des interventions forestières</p> <p>Planification du calendrier indiquant à quel moment seront réalisées les interventions forestières.</p>	<p>Zones d'intervention forestière</p> <p>Superficies qui feront l'objet d'une récolte forestière.</p>
<p>Permis de biomasse, de PFNL, d'érablière</p> <p>Attribution de permis pour la récolte de bois à des fins de production de biomasse, pour la récolte de produits forestiers non ligneux et pour l'exploitation d'une érablière sur les terres de la Première Nation.</p>	<p>Types d'intervention forestière commerciale</p> <p>Pour chaque zone d'intervention, il faut décider quelle intervention sera effectuée. Les interventions forestières commerciales sont celles qui impliquent la récolte de bois de 9 cm et plus de diamètre.</p>
<p><b>RÉFÉRENDUM</b></p>	<p>Types d'intervention forestière non commerciale</p> <p>Les principales interventions forestières non commerciales sont les suivantes : préparation de terrain (scarifiage et hersage), reboisement et travaux d'éducation des peuplements (éclaircies précommerciales, nettoyage et dégagement).</p>
<p><b>RÉFÉRENDUM</b></p>	<p>Planification et construction de chemins</p> <p>Planification des chemins nécessaire aux interventions forestières.</p>
<p><b>RÉFÉRENDUM</b></p>	<p>Attribution des contrats d'intervention</p> <p>Attribution des contrats pour la réalisation des interventions forestières commerciales ou non.</p>

<p>Forestier – STRATÉGIQUE</p> <p><b>Objectifs et enjeux d'aménagement forestier</b></p>	<p>Forestier – STRATÉGIQUE</p> <p><b>Territoires « gelés » (forêt d'expérimentation, écosystème forestier exceptionnel, placettes permanentes)</b></p>
<p>Forestier – STRATÉGIQUE</p> <p><b>Stratégies d'aménagement forestier</b></p>	<p>Faunique – EXPLOITATION</p> <p><b>Détermination de sites protégés</b></p>
<p>Forestier – STRATÉGIQUE</p> <p><b>Niveau de récolte</b></p>	<p>Faunique – EXPLOITATION</p> <p><b>Code d'éthique pour la récolte d'espèces fauniques</b></p>
<p>Forestier – STRATÉGIQUE</p> <p><b>Gestion des feux, des insectes et des maladies</b></p>	<p>Faunique – EXPLOITATION</p> <p><b>Code de pratique à la récolte d'espèces fauniques</b></p>
<p>Forestier – STRATÉGIQUE</p> <p><b>Planification d'aires de production intensives</b></p>	<p>Faunique – EXPLOITATION</p> <p><b>Exemples d'encadrement des pratiques :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Détermination des quotas</li> <li>• Permis</li> <li>• Calendrier de chasse/pêche/trappe</li> </ul>

<p>Territoires « gelés »</p> <p>Identification de ces sites, sur lesquels aucune activité d'aménagement forestier ne peut être réalisée sur ces territoires. Les seules exceptions sont les forêts d'expérimentation, où les activités liées à la recherche ou à l'expérimentation sont autorisées.</p>	<p>Objectifs et enjeux d'aménagement forestier</p> <p>Identification des objectifs et des enjeux d'aménagement forestier. Ces objectifs et enjeux peuvent être de nature économique, écologique ou sociale. Ils sont intégrés aux plans d'aménagement forestier.</p>
<p>Détermination de sites protégés</p> <p>Détermination des sites dans lesquels aucune exploitation faunique ne sera autorisée.</p>	<p>Stratégies d'aménagement forestier</p> <p>La stratégie définit la vision quant à l'aménagement forestier. Elle se traduit par des orientations, des objectifs et, ultimement, des actions.</p>
<p>Code d'éthique Innu Aitun</p> <p>Détermination des éléments à inclure dans le code d'éthique pour la récolte d'espèces fauniques.</p>	<p>Niveau de récolte</p> <p>Détermination de la quantité de matière ligneuse qui peut être récoltée chaque année sur le territoire forestier.</p>
<p>Code de pratique Innu Aitun (général)</p> <p>Détermination des éléments à inclure dans le code de pratique pour la récolte d'espèces fauniques.</p>	<p>Gestion des feux, des insectes et des maladies</p> <p>Mise en œuvre de moyens pour protéger les forêts des feux, des insectes et des maladies.</p>
<p>Exemples d'encadrement des pratiques</p> <p>Détermination de comment seront encadrées les pratiques relatives à la récolte d'espèces fauniques. Par exemple, quels seront les quotas, quels permis seront nécessaires et quel sera le calendrier des activités de chasse/pêche/trappe.</p>	<p>Planification d'aires de production intensives</p> <p>Planification des sites qui seront consacrés à la production intensive de matière ligneuse, soit ceux ayant le meilleur potentiel forestier. Sur ces sites, on pratique de la sylviculture intensive.</p>

<p>Faunique – GESTION</p> <p><b>Identification d’habitats fauniques et mesures de protection</b></p>	<p>Faunique – GESTION</p> <p><b>Gestion des espèces envahissantes</b></p>
<p>Faunique – GESTION</p> <p><b>Achat de pourvoires ou modification des limites</b></p>	<p>Évaluation environnementale – PROJETS ASSUJETTIS</p> <p><b>Implantation d’usine</b></p>
<p>Faunique – GESTION</p> <p><b>Gestion des espèces d’importance économique</b></p>	<p>Évaluation environnementale – PROJETS ASSUJETTIS</p> <p><b>Infrastructure majeure (site d’enfouissement, aéroport, chemin important)</b></p>
<p>Faunique – GESTION</p> <p><b>Gestion des espèces d’importance culturelle</b></p>	<p>Évaluation environnementale – PROJETS ASSUJETTIS</p> <p><b>Projets de transport d’énergie</b></p>
<p>Faunique – GESTION</p> <p><b>Gestion des espèces à statut particulier</b></p>	<p>Territoire – PLANIFICATION STRATÉGIQUE</p> <p><b>Planification d’aires protégées</b></p>

<p>Gestion des espèces envahissantes</p> <p>Élaboration du plan de gestion des espèces envahissantes, par exemple le cerf de Virginie et le meunier noir.</p>	<p>Identification d'habitats fauniques et mesures de protection</p> <p>Certains habitats fauniques sont légalement protégés, par exemple les héronnières, l'habitat du rat musqué ou les colonies d'oiseaux en falaise. Des mesures de protection doivent être prises pour ces habitats.</p>
<p>Implantation d'usine</p> <p>Décision de réaliser une évaluation environnementale pour l'implantation d'une usine.</p>	<p>Achat de pourvoiries ou modification des limites</p> <p>Achat d'une nouvelle pourvoirie par la communauté ou modification des limites des pourvoiries actuelles.</p>
<p>Infrastructure majeure</p> <p>Décision de réaliser une évaluation environnementale pour l'implantation d'une infrastructure majeure, par exemple un site d'enfouissement, un aéroport ou un chemin principal.</p>	<p>Gestion des espèces d'importance économique</p> <p>Élaboration du plan de gestion des espèces d'importance économique, par exemple l'original et l'omble de fontaine.</p>
<p>Projets de transport d'énergie</p> <p>Décision de réaliser une évaluation environnementale pour les projets de transport d'énergie, principalement l'implantation de lignes de transport d'énergie</p>	<p>Gestion des espèces d'importance culturelle</p> <p>Élaboration du plan de gestion des espèces d'importance culturelle, par exemple l'original, le saumon et les animaux à fourrure.</p>
<p>Planification d'aires protégées</p> <p>Planification des aires servant à la protection et au maintien de la diversité biologique. Les activités sur ces territoires ne doivent pas altérer le caractère biologique essentiel de l'aire protégée.</p>	<p>Gestion des espèces à statut particulier</p> <p>Élaboration du plan de gestion des espèces à statut particulier, par exemple le caribou forestier et le garrot d'Islande.</p>

<p>Territoire – DROIT ÉMIS</p> <p><b>Bail pour une tour de télécommunication</b></p>	<p>Territoire – PLANIFICATION STRATÉGIQUE</p> <p><b>Orientations du développement du territoire</b></p>
<p>Territoire – DROIT ÉMIS</p> <p><b>Bail pour une ligne de transport d'énergie</b></p>	<p>Territoire – PLANIFICATION STRATÉGIQUE</p> <p><b>Identification des problématiques et enjeux territoriaux</b></p>
<p>Territoire – DROIT ÉMIS</p> <p><b>Bail pour une bleuetière</b></p>	<p>Territoire – PLANIFICATION STRATÉGIQUE</p> <p><b>Affectation du territoire et zonage</b></p>
<p>Territoire – DROIT ÉMIS</p> <p><b>Bail de villégiature</b></p>	<p>Territoire – PLANIFICATION STRATÉGIQUE</p> <p><b>Identification de zones à risque (érosion, inondation, glissement de terrain)</b></p>
<p>Territoire – DROIT ÉMIS</p> <p><b>Vente de terrains de la Première Nation</b></p>	<p>Territoire – PLANIFICATION STRATÉGIQUE</p> <p><b>Mise à jour et révision de ces informations</b></p>

<p>Orientations du développement du territoire</p> <p>Définition des grandes orientations du développement du territoire. Par exemple : «maintenir la qualité des paysages» «intégrer, dans la gestion du territoire et des ressources, la possibilité de mise en valeur du potentiel éolien».</p>	<p>Bail pour une tour de télécommunication</p> <p>Octroi d'un bail pour une tour de télécommunication sur les territoires de la communauté.</p>
<p>Identification des problématiques et enjeux territoriaux</p> <p>Identification des problématiques et des enjeux du territoire. Exemple de problématique: «La forte densité de territoires fauniques structurés rend difficile l'accès au territoire public». Exemple d'enjeu: «Un territoire public libre d'accès».</p>	<p>Bail pour une ligne de transport d'énergie</p> <p>Octroi d'un bail pour une ligne de transport d'énergie sur les territoires de la communauté.</p>
<p>Affectation du territoire et zonage</p> <p>Division du territoire en différentes zones et identification, pour chacune de ces zones, de l'affectation du territoire, c'est-à-dire de l'usage qui en sera fait.</p>	<p>Bail pour une bleuetière</p> <p>Octroi d'un bail pour une bleuetière sur les territoires de la communauté.</p>
<p>Identification de zones à risque</p> <p>Identification des zones à risque d'érosion, d'inondation, de glissement de terrain, etc.</p>	<p>Bail de villégiature</p> <p>Octroi d'un bail pour la construction d'un chalet sur les territoires de la communauté.</p>
<p>Mise à jour et révision de ces informations</p> <p>Mise à jour et révision des orientations du développement du territoire, des problématiques et des enjeux territoriaux, de l'affectation du territoire et du zonage et de l'identification des zones à risque.</p>	<p>Vente de terrains de la Première Nation</p> <p>Vente d'un ou de plusieurs terrains privés appartenant à la Première Nation. Il peut s'agir des lots privés ou d'une portion d'Innu Assi.</p>

<p>Évaluation environnementale – ÉTAPES</p> <p><b>Directive de l'étude d'impact</b></p>	<p>Évaluation environnementale – ÉTAPES</p> <p><b>Décision finale</b></p>
<p>Évaluation environnementale – ÉTAPES</p> <p><b>Identification des enjeux et des impacts</b></p>	<p>Évaluation environnementale – PROJETS ASSUJETTIS</p> <p><b>Projets forestiers</b></p>
<p>Évaluation environnementale – ÉTAPES</p> <p><b>Évaluation des impacts</b></p>	<p>Évaluation environnementale – PROJETS ASSUJETTIS</p> <p><b>Projets miniers</b></p>
<p>Évaluation environnementale – ÉTAPES</p> <p><b>Atténuation des impacts</b></p>	<p>Évaluation environnementale – PROJETS ASSUJETTIS</p> <p><b>Projets éoliens</b></p>
<p>Évaluation environnementale – ÉTAPES</p> <p><b>Pertinence du projet</b></p>	<p>Évaluation environnementale – PROJETS ASSUJETTIS</p> <p><b>Projets hydroélectriques</b></p>

<p>Décision finale</p> <p>Décision finale quant à la réalisation ou non du projet de développement.</p>	<p>Directive de l'étude d'impact</p> <p>Indique à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact qu'il doit réaliser. Elle présente une démarche visant à fournir l'information nécessaire à l'évaluation environnementale du projet proposé et au processus d'autorisation par le gouvernement.</p>
<p>Projets forestiers</p> <p>Décision de réaliser une évaluation environnementale pour les projets forestiers, principalement les projets de récolte de matière ligneuse.</p>	<p>Identification des enjeux et des impacts</p> <p>Identification des enjeux et des impacts d'un projet de développement dans le milieu d'accueil. Les enjeux et impacts sont identifiés pour les phases de préparation, de construction et d'exploitation du projet.</p>
<p>Projets miniers</p> <p>Décision de réaliser une évaluation environnementale pour les projets miniers.</p>	<p>Évaluation des impacts</p> <p>Évaluation de l'importance des impacts en utilisant une méthode et des critères appropriés. Les impacts positifs et négatifs, directs et indirects sur l'environnement sont évalués.</p>
<p>Projets éoliens</p> <p>Décision de réaliser une évaluation environnementale pour les projets éoliens.</p>	<p>Atténuation des impacts</p> <p>Identification des mesures à prendre pour atténuer ces impacts. Ces mesures ont pour but d'éliminer et réduire les impacts négatifs et d'amplifier les impacts positifs.</p>
<p>Projets hydroélectriques</p> <p>Décision de réaliser une évaluation environnementale pour les projets hydroélectriques, principalement l'implantation de barrages.</p>	<p>Pertinence du projet</p> <p>Évaluation de la pertinence du projet quant aux objectifs de développement et aux valeurs de la communauté.</p>





**L'AGTPN est un outil flexible et vivant** dont le but est de faciliter la démarche des Premières Nations dans la définition, l'organisation et la structuration de leur système de gouvernance territoriale et leur modèle de développement des ressources et du territoire.

L'expérience des Premières Nations de l'Amérique du Nord montre que plus les communautés autochtones contrôlent leur destinée, plus elles ont de chances d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés. Ainsi, en plus de définir leur propre vision du développement, les communautés ont avantage à établir un système de gouvernance capable de mettre en œuvre cette vision et capable de relever les défis inhérents aux actions qui en découlent. Le territoire faisant partie intégrante du mode de vie et de l'identité des Premières Nations du Canada, le renforcement de la gouvernance territoriale est une importante étape dans l'affirmation de leur souveraineté et dans l'exercice de leur autonomie gouvernementale.