



*Tim Raybould*

**L'ÉCONOMIE DE LA GOUVERNANCE DES PREMIÈRES  
NATIONS : CAPITAUX D'INVESTISSEMENT, ARGENT ET  
ACCUMULATION DES RICHESSES**

**NCFNG**  
NATIONAL CENTRE  
FOR FIRST NATIONS  
GOVERNANCE



**CNGPN**  
CENTRE NATIONAL  
POUR LA GOUVERNANCE  
DES PREMIÈRES NATIONS

Papier de Recherche pour  
Le Centre National Pour La  
Gouvernance des Premières Nations

2006

**Le groupe  
K a L o N a**

**L'ÉCONOMIE DE LA  
GOUVERNANCE DES PREMIÈRES  
NATIONS :  
Capitaux d'investissement, argent et  
accumulation des richesses**

**Dr Tim Raybould**

**Préparé pour le  
Centre national pour la gouvernance des  
Premières nations**

**2006  
(révisé)**

**3640 Paynter Road, Westbank, BC, V4T 1R1  
Téléphone : (250) 768-1359 Télécopieur : (250) 768-1329 [timraybould@shaw.ca](mailto:timraybould@shaw.ca)**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	3
<b>Première partie : La nature du capital</b>	
Les étapes de la croissance économique : Atteindre la maturité	5
Comprendre les économies autochtones: Le débat	6
La nature du capital : La source de vie d'une économie moderne	7
Libérer le Capital: Faire travailler l'actif	8
Développer une structure juridique appropriée : Soutenir l'investissement des capitaux chez les Premières nations	11
Le rôle des institutions : Attirer l'investissement et encourager la croissance économique	12
Le rôle des Premières nations et des décideurs fédéraux : Fournir du leadership et de la vision.	13
Autres facteurs contribuant à la croissance économique: Les questions critiques à poser	14
<b>Deuxième partie : Accumulation des richesses et gestion du budget</b>	
Après le mouvement de capitaux : Le besoin de gérer les richesses	18
Le besoin de planification financière : À la fois pour les gouvernements et les particuliers	19
Facteurs contribuant à l'accumulation des richesses et à leur préservation: Le temps, la qualité et la diversification	20
Fiscalité et relations fiscales : Vers une perspective des Premières nations	22
Gouvernement responsable : Créer une structure juridique	25
<b>Conclusion</b>	26

## Introduction

Beaucoup de mots ont été écrits et parlés à propos du sous- développement des réserves indiennes au Canada, le manque de richesses dans les communautés des Premières nations et la pauvreté concomitante chez la plupart des Premières nations.<sup>1</sup> Bien que le Canada se trouve au septième rang sur l'Échelle du développement humain des Nations Unies, il tombera au 48<sup>e</sup> rang des 174 pays si la performance canadienne n'était jugé que sur le bien-être économique et social des Premières nations.<sup>2</sup> Les Premières nations du Canada demeure dans le « quart-monde », selon un terme créé à la fin des années 1970s par le Chef national de l'Assemblée des Premières nations, George Manuel; ce qui désigne les nations indigènes vivant dans des conditions de tiers-monde, enfermées dans des états modernes.<sup>3</sup>

La pauvreté est toujours la norme pour la plupart des Premières nations du Canada, malgré les efforts continus depuis plusieurs années pour stimuler les économies de réserve, incluant un investissement significatif de la part des gouvernements essayant de « déclencher la pompe économique ». Cependant, il existe de bons exemples où le modèle a été changé afin de permettre aux communautés de briser les chaînes de la pauvreté.<sup>4</sup> Nous pouvons tirer des leçons du Canada et d'ailleurs afin d'alléger la pauvreté et de stimuler la croissance économique.

Pour bien comprendre ce qui se fait, il faut apprécier la nature général du capital et la placer carrément dans l'histoire de l'administration des Premières nations au Canada et la politique de la modernisation. Nous examinons cet aspect dans la première partie de ce rapport avec deux mises en garde. D'abord, cette partie concerne essentiellement la gouvernance et le développement économique sur réserve et n'aborde pas les enjeux connexes mais différents traitant de développement économique hors réserve dans des territoires traditionnels élargis. Deuxièmement, même si les principes s'appliquent à toutes les Premières nations, l'application pratique de ces constats sera, bien entendu, limitée par le potentiel économique des territoires de réserve d'une Première nation

donnée. Inévitablement, le potentiel varie d'une localisation à l'autre selon une variété de circonstances.

Puisque la prospérité et les richesses suivent inévitablement la création du capital, la saine gestion et administration des richesses deviennent une tâche aussi importante. Nous l'aborderons dans la deuxième partie.

Les aperçus de ce rapport sont ceux de l'auteur. Certaines des perspectives offertes dans ce document ont reçu un traitement plus complet, exhaustif et structuré ailleurs. Certains lecteurs pourront questionner la thèse capitaliste sous-jacente ; même si je reconnais le débat continu sur les plans politique et économique, je manque d'espace ici pour l'aborder de façon satisfaisante. Ici mon objectif est de présenter, simplement et brièvement, pour un public élargi, les enjeux entourant l'importance du capital, et en deuxième lieu, de présenter ce qui, avec du soutien politique et en reflétant la vision des Premières nations, pourrait réaliser le capital sur réserve et encourager plus d'investissement, générant ainsi des richesses. Ce n'est qu'en faisant ceci, lorsque les opportunités existent, que l'on pourrait créer les moyens pratiques d'alléger la pauvreté endémique qui existe encore de nos jours chez autant de Premières nations au Canada.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **La Nature du capital**

#### **Les étapes de la croissance économique : Atteindre la maturité**

Parmi les universitaires, les scientifiques politiques, théoriciens sociaux et économistes, avaient tendance à voir la société comme un processus continu de « développement » ou « évolution ». <sup>5</sup> Par exemple, il est possible de tracer les étapes ou la transformation dans le temps à partir d'une société de bande ou tribale, en passant par la société agricole à la période d'industrialisation et l'état moderne, pour arriver plus récemment à la société post-industrielle et la mondialisation. Un thème commun est que la société est en évolution continue, augmentant sa production en aménageant les ressources qui lui sont disponibles (naturelles et artificielles) afin de créer une meilleure qualité de vie pour ces citoyens ; « en avant et vers le haut ». Qu'il soit bon ou non, cette question a été débattu autant que les théories d'évolution sociale elles-mêmes; observez la résistance populaire récente à la mondialisation de masse et au libre échange.

Sans égard aux opinions politiques, la réalité aujourd'hui et que, au début du 21<sup>e</sup> siècle, le capitalisme est devenu le système économique qui fait marcher l'économie mondiale. Presque sans exception, toutes les nations cherchent à développer leurs économies sur un système axé sur le marché. Au fond, il s'agit de la création de capital et de son investissement stratégique pour stimuler la croissance et créer ainsi les richesses. Les Premières nations font également partie de cette économie globale.

Il faut bien demander pourquoi les économies des Premières nations du Canada sont si sous-développées et leurs membres si pauvres, malgré le fait qu'ils se trouvent dans une des économies capitalistes modernes la plus réussie au monde? Pourquoi ne profitent-ils également de la réussite de cette économie?

Plusieurs politiciens autochtones et non autochtones prétendent que la réponse est simple : il faut voir plus de développement économique sur réserve. Ce développement

économique est la clé pour améliorer le niveau et la qualité de vie des autochtones. Même le site Web du Bureau du Conseil privé déclare que le développement économique est le précurseur de toutes les formes de développement –social, culturel et politique - et qu'il est essentiel pour atteindre les autres objectifs de développement.<sup>6</sup>

On se demande donc pourquoi ça prend autant de temps et pourquoi on constate autant d'échecs. Malgré les objectifs déclarés et répétés des dirigeants autochtones et des agents fédéraux, et un investissement actuel annuel de plus de 600 million \$ par année en initiatives de développement économique sur réserve par le biais de onze ministères et agences fédéraux, la réussite ne semble pas encore atteignable. Comme a écrit la Vérificatrice générale du Canada dans son rapport de 2003 sur le développement économique des communautés des Premières nations, il existe toujours plusieurs obstacles à surmonter avant qu'elles puissent « prendre en charge leur développement économique ».<sup>7</sup> La même question a été posée aux pays pauvres du monde où des efforts semblables de la part des démocraties libérales occidentales pour stimuler les économies de tiers-monde en Amérique du Sud, en Afrique et en Asie ont été incapables d'améliorer la qualité de vie de leurs citoyens.

Avant d'essayer de répondre à cette question dans le contexte des Premières nations au Canada, nous devons prendre du recul et nous rappeler d'où les Premières nations sont venues et où elles vont dans le cadre de leur vision du monde ; ou en d'autres mots, la juxtaposition des économies traditionnelles et modernes.

### **Comprendre les économies autochtones : le débat**

Ce ne sont pas tous les dirigeants des Premières nations qui croient que la solution à la pauvreté chez les autochtones passe par l'acceptation du développement économique occidental et la stimulation des forces du marché sur réserve. Malgré la réalité du capitalisme mondial et l'omniprésence du système capitaliste dans la vie des autochtones au Canada aujourd'hui, certains dirigeants, avec autant de conviction que ceux qui préconisent le développement économique moderne, trouvent que les Premières nations devraient se concentrer sur leurs modes de vie traditionnels et compter sur leurs

économies traditionnelles, et qui selon eux devront être soutenu par le gouvernement fédéral sur les plans juridique, financier et politique.

Les économies tribales, en tant que tissu social des communautés distinctes, ont existées depuis des milliers d'années à l'écart des notions capitalistes modernes de l'économie orthodoxe. Aujourd'hui, bien qu'influencé par le capitalisme moderne, certains aspects des économies traditionnelles autochtones continuent à exister au Canada. Les écrits anthropologiques offrent plusieurs exemples des sociétés traditionnelles et présentent des arguments raisonnés et convaincants en faveur de son existence et sa place continues dans l'économie moderne.<sup>8</sup> La Commission royale sur les peuples autochtones s'est penché sérieusement sur ce débat et les moyens dont les économies traditionnelles autochtones au Canada doivent être considérées et accommodées.

Est-ce que les économies traditionnelles tribales peuvent être accommodées dans l'état capitaliste moderne? Il faudrait attendre la réponse loin dans l'avenir, lorsqu'on aura considéré tous les peuples et cultures du monde, avec l'évolution du capitalisme. Néanmoins, il est important de soulever de tels enjeux parce que en développant leur économie, les peuples autochtones doivent poser des questions fondamentales sur leur vision de société et de leur existence contemporaine en tant que partie du Canada et de l'économie mondiale.

Ces choix influenceront inévitablement les prises de décision et le développement de politique. Certains des changements discutés dans le rapport ne seront pas accueillis de façon universelle par tous les dirigeants des Premières nations et de telles discussions continueront à être controversées. Cependant, la discussion doit être entamée.

### **La nature du capital: la source de vie d'une économie moderne**

Afin de comprendre comment les économies capitalistes modernes fonctionnent, il faut apprécier le concept du « capital », parce que dans une économie de marché, la création et l'utilisation du capital stimulent la croissance économique.

Le capital est un concept utilisé par les économistes pour décrire la valeur donnée à l'actif. C'est le processus par lequel l'actif (les choses tangibles telles que l'immobilier, les machines et l'inventaire) peut être transformé en valeur et en suite utilisé afin d'investir et de produire plus de capital. C'est la clé de l'économie de marché et maintenant il est la source de vie du capitalisme moderne englobant la société mondiale.

Dans la théorie économique classique, « l'investissement » ou « l'accumulation du capital » est l'acte de produire un capital augmenté. Afin d'investir, les biens produits ne sont pas consommés immédiatement, mais sont utilisés pour produire d'autres biens en tant que partie du processus économique. Investir est comme économiser, même si ce n'est pas pareil. Lorsque nous « économisons » nous ne dépensons pas tout notre revenu en biens ou en services courants. Mais quand nous « investissons » par contre, nous dépensons pour des types de « biens capitaux » spécifiques.

Les nations occidentales ont bien réussi à produire du capital et à l'utiliser pour développer leurs économies industrielles modernes. En revanche, les nations les plus pauvres n'ont pas pu créer de capital au même point. Bien qu'il existe plusieurs raisons citées pour la pauvreté au tiers-monde, telles que le colonialisme corporatif « moderne » et les nombreux désavantages du capitalisme mondial, l'incapacité d'une nation à produire le capital explique, en grande partie, son état de pauvreté. En analysant pourquoi les pays du tiers-monde ont eu de la difficulté à libérer le capital « enfermé » dans l'actif de leurs nations, on constate des parallèles frappants avec les difficultés juridiques, politiques et économiques des Premières nations du Canada et avec leur passé colonial.

### **Libérer le Capital: Faire travailler l'actif**

L'économiste péruvien, Hernando de Soto, dans son livre précurseur sur le « Mystère du capital » pose une question directe, « Pourquoi les pays du tiers-monde n'arrivent pas à produire du capital comme les pays occidentaux, sans égard de la bonne volonté de leur gens à gérer toutes les autres activités qui caractérisent une économie capitaliste. »<sup>9</sup>

On pourrait posé la même question aux Premières nations. Pourquoi, malgré la bonne volonté d'autant de dirigeants des Premières nations et de politiciens fédéraux pour créer

des économies modernes sur réserve, est-il si difficile de créer du capital sur réserve et d'encourager l'investissement? Il est essentiel de répondre à cette question maintenant au moment où les Premières nations agissent pour rétablir l'autonomie gouvernementale à l'époque moderne et pour développer les politiques qui guideront la confection de leurs lois et, ultimement, influenceront la direction prises par leurs économies.

Les conclusions de De Soto sont très simples, même si elles sont très difficiles à appliquer.<sup>10</sup>

Il conclut que pour les pays pauvres du monde, la raison pour ce manque de capital est que l'actif dans ces pays est tenu en forme déficiente; les systèmes juridiques, plutôt que nos différences culturelles ou nationales, sont à la base de l'activité économique. Par exemple, il démontre comment les maisons dans le tiers-monde sont construites sur des terres où les droits de propriété ne sont pas convenablement enregistrés, où les entreprises non incorporées existent avec une responsabilité indéfinie, où les industries sont situées aux endroits qui sont invisibles aux bailleurs de fonds et aux investisseurs. De Soto conclut que, puisque ces droits à l'actif ne sont pas convenablement documentés, il ne peuvent pas se transformer facilement en capital. À la différence du Canada ou tout autre pays industrialisé, il ne peut pas être échangé à l'extérieur des milieux étroits où les gens se connaissent et se font confiance; il ne peut être utilisé ni comme garantie pour des prêts, ni comme action contre un investissement. Donc, les opportunités de développement économique sont perdues.

De Soto oppose ceci à la situation en Occident, où toute parcelle de terrain, tout édifice, tout équipement ou inventaire est représenté dans un document de propriété qui est un signe visible d'un vaste processus caché reliant tout cet actif au reste de l'économie comme s'il y avait une « Main invisible ». Par ce processus, il dit, l'Occident a injecté de la vie dans l'actif, ainsi générant du capital, ce qui alimente à son tour la croissance économique. Bien que les nations capitalistes ont des lois différentes pour réaliser cette documentation, elle le font toutes.

Actuellement, en Occident nous prenons les mécanismes qui se traduisent en capital tellement pour acquis que nous ne sommes plus conscients de leur existence. Bien entendu, dans le Canada ces mécanismes créant le capital existent hors réserve. Cependant, ils ne se trouvent généralement pas sur réserve ; où ces mécanismes existent, ils s'avèrent inefficaces ou même déficients. Ceci est causé par la réalité juridique distincte des terres de réserve administrées par le gouvernement fédéral sous la *Loi sur les Indiens*, ce qui, la plupart du temps, entre en conflit avec les systèmes d'administration locaux ou indigènes, ainsi qu'avec ceux du reste du Canada.

La *Loi sur les Indiens* a été imposé en 1876 comme moyen pour administrer les terres réservées pour les Indiens tel que prévu dans les traités. Elle a fait des Indiens des « pupilles d'État », ainsi retirant toute leur capacité de créer du capital sur réserve. En « protégeant » les terres tribales restantes des empiètements coloniaux, elle a du même coup retiré les terres de réserve du marché et a remplacé toute forme de marché existante avec un système de tutelle qui a mené vers un niveau de dépendance envers l'état fédéral que plusieurs trouvent malsain.

Par exemple, jusqu'aux années 50, il n'existait aucune façon efficace pour enregistrer une propriété privée sur réserve et le système actuel est loin d'être parfait. Bien que les systèmes d'enregistrement des droits de la propriété se soient développés dans le reste du Canada, ils ont été ignorés sur réserve. En fait, étonnement, il n'existe encore aucun système adéquat d'enregistrement foncier pour toutes les réserves au Canada. Un autre exemple des problèmes avec le système de réserve a été l'incapacité de garantir des intérêts fonciers pour le financement, compte tenu des restrictions dans la Loi sur les Indiens concernant la saisie de certains types d'intérêt et les cas où la création d'intérêt exige l'approbation des fonctionnaires fédéraux ayant peu de connaissance locale. Le système juridique déficient complique la transaction des affaires, et même où il est possible, ce commerce coûte souvent bien plus cher et prend beaucoup plus de temps que dans un contexte hors réserve.

Avec le temps, dans les pays pauvres du monde, des mécanismes informels ont été développé pour enregistrer la propriété afin de répondre à la capacité de l'état de

coordonner et d'établir des systèmes cohérents afin de rendre les droits de propriété applicables. De Soto les qualifie de « réponses extrajudiciaires ». En fin de compte, les gens du Tiers-monde, ainsi que les membres des Premières nations, sont aussi industriels que ceux de l'Occident. Lorsqu'ils sont obligés de travailler en dehors du système d'état, ils trouvent d'autres façons de faire les affaires. Bien souvent le système d'état ne reconnaît pas les droits de propriété locaux et il est trop encombrant et bureaucratique pour libérer le capital dans l'actif de façon efficace, même lorsqu'il essaie de le faire. Souvent il n'est accessible qu'aux élites ou à ceux ayant accès à la bureaucratie et à la « loi ».

De nos jours, dans plusieurs réserves les systèmes traditionnels de propriété foncière se trouvent à côté des systèmes non traditionnels. Certaines Premières nations peuvent suivre des parties de la Loi sur les Indiens, tandis que d'autres ne le font pas. Par conséquent, il existe une panoplie de régimes fonciers sur réserve, tels que des instruments de la Loi sur les Indiens comme les Certificats de possession, les baux au noir et les régimes de possession traditionnels tenus par les familles et les clans. Au niveau local, les gens savent qui utilise quel terrain et comment y accéder. Maintenant, les communautés des Premières nations doivent procéder à la création de leur propre loi, à partir de la base, afin de libérer le capital et de relier tous ces systèmes d'une manière facilement reconnaissable pour les tiers.

En Occident ce processus de capitalisation s'est installé graduellement à travers les siècles. Le processus en soi n'a pas été enregistré et il n'a pas été très bien compris ou apprécié. Pourtant, il est bien le processus qui a créé le capital. Les Premières nations doivent le suivre afin de créer le capital sur réserve.

Libérer le capital enfermé dans l'actif n'est pas qu'une question d'adopter les lois d'une autre nation. En fait, souvent les nations pauvres du monde ont adopté les lois des nations occidentales sans égard aux coutumes locales ou à la reconnaissance des droits informels à l'actif. Cette approche ne fonctionne pas. La solution est plus compliquée et elle exige une compréhension des réalités sur le terrain et la codification de ces droits à l'actif.

Le logement pourrait constituer un bon point de départ pour les Premières nations. En Amérique du nord, la maison est la plus grande source de capitaux de placement pour le démarrage de nouvelles entreprises, ainsi qu'un immense facteur économique. Toutes les Premières nations ont des maisons sur leurs réserves et tout leurs membres savent où les gens habitent et quelles sont les frontières générales. Étant donné que plusieurs de ces maisons ne sont pas enregistrées à l'extérieur des systèmes locaux, elles n'ont aucune « valeur » économique. Elles constituent de l'actif mais non du capital. Aucun membre ne peut utiliser sa maison comme capital, tels que font les autres canadiens. L'introduction de cette mesure sera une bonne première étape.

### **Développer une structure juridique appropriée: Appuyer l'investissement des capitaux chez les Premières nations**

Le processus de transformation de tout ce qui est extra juridique, une réponse locale à la *Loi sur les Indiens* et la myriade des pratiques traditionnelles des droits de propriétés et d'usage sur réserve, doit être développé à partir de zéro, communauté par communauté. Ceci ne veut pas seulement dire l'adoption du système politique provincial de régime foncier, qui ne reconnaît pas les différences culturelles et juridiques, et par conséquent, ne servirait pas nécessairement les intérêts existants pour les terres (et pourrait même en créer qui soient concurrentiels) ce qui, en fin de compte, ne serait pas accepté des membres, donc impossible de mettre en application.

Ce processus est déjà commencé au Canada. Par exemple, pour les trente-six communautés qui ont choisi d'adopter la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* 1999, les sections de la *Loi sur les Indiens* relatives aux terres sont remplacées par des dispositions qui reconnaissent la capacité des Premières Nations de gérer leurs propres terres et de créer des intérêts sur ces terres.<sup>11</sup> Dans la pratique, le processus implique que les Premières nations développent leur propre code foncier et essentiellement rendent légal, les intérêts des propriétés extra juridiques de leurs communautés, afin d'en faciliter le développement économique; en d'autres termes, de convertir les biens (actifs) en capital. En général, les codes fonciers en développement codifient à la fois les intérêts privés et communaux des terres. Le code foncier étant

développé spécifiquement pour codifier à la fois les intérêts privés et communaux des terres.<sup>12</sup>

Une fois créé, les intérêts fonciers peuvent être enregistrés au bureau central des terres maintenu par le Canada sous la législation fédérale qui donne la priorité aux intérêts ainsi enregistrés. À partir de ces codes, les tiers, y compris les banques et les autres institutions de prêts, pourront comprendre le système et seront assurés que les intérêts des terres sont enregistrés nationalement. Un aspect important de ce modèle est que le système national d'enregistrement sur réserve rassemblera la myriade d'intérêts fonciers locaux sous un seul système exécutoire afin de créer une certitude juridique. Ceci est important, parce qu'au niveau local, les Premières Nations sont généralement très petites et il est pratiquement impossible d'y construire certaines des institutions gouvernementales qui appuient la création de capital. Pour cette raison, il y a là, un rôle à jouer pour les institutions nationales et régionales.

### **Le rôle des institutions: Attirer l'investissement et encourager la croissance économique**

Il y a un rôle à jouer pour les institutions nationales des Premières Nations qui est celui d'appuyer l'économie locale et les investissements sur réserve. Ceci est en admettant que ce ne sont pas toutes les fonctions réglementaires du système capitaliste qui sont dirigées de la façon la plus appropriée au niveau local. Le bureau d'enregistrement foncier est un exemple, le financement de la dette publique à long terme en est une autre.

Avec la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, signée en 2005, les Premières Nations qui ont choisi d'accepter cette Loi consentent à être sous la surveillance des institutions nationales dans le but i) d'assurer les normes nationales dans la mise en oeuvre d'un système de propriété foncière et de gestion financière ii) et d'émettre collectivement des obligations afin de rassembler les fonds nécessaires aux projets d'infrastructures tels que les réseaux d'égouts et d'eau dans le but d'attirer le développement économique sur réserve.<sup>13</sup> En travaillant ensemble, ces Premières nations tentent de réduire leurs frais administratifs et juridiques, de créer une économie d'échelle

et d'améliorer le crédit collectif de tous les participants. Ceci, il est à prévoir, facilitera l'augmentation des investissements, réduira le frais d'emprunt et pour certaines Premières nations, leur permettra le financement des dettes à long terme, lorsque ce n'était pas possible auparavant.

**Le rôle des Premières nations et des décideurs fédéraux: Assurer un leadership et une vision.**

Si les chefs des Premières Nations s'entendent pour libérer le capital selon les procédures législatives telles qu'elles existent chez les Premières Nations, alors, des changements législatifs s'imposent. Ce qui était déjà commencé avec le passage de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, 1999; la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* et la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, 2005. Il y a aussi d'autres lois spécifiques aux communautés qui transigent avec les gouvernements autonomes locaux, comme par exemple, la *Loi sur l'autonomie des Premières nations de Westbank*, 2004, et la *La loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelt*, 1986, là où des gouvernements autonomes font partie d'une revendication foncière moderne, comme par exemple dans les ententes Tlicho (2003) et Nisga'a (2000).<sup>14</sup> Toutes ces initiatives abordent, dans une certaine mesure, le sujet des droits fonciers fondamentaux et les questions soulevées par Soto et fournissent aux Premières Nations des outils pour développer des lois leur permettant de convertir les actifs en capital, là où c'est l'objectif de la politique.<sup>15</sup>

Ce travail doit se poursuivre. Si la politique d'action d'un gouvernement autonome, inclusif ou sectoriel, est de faciliter la croissance économique, alors la législation doit passer l'épreuve capitaliste de base, à savoir « Est-ce que les nouvelles lois aident les Premières Nations à convertir leurs actifs en capital ? »

Les politiciens du fédéral autant que ceux des Premières Nations, doivent faire preuve d'un leadership solide et d'une imagination déterminée. C'est la responsabilité du gouvernement de coopérer avec les chefs des Premières Nations et d'avoir une vision claire de ce qu'ils tentent de faire. Ceci est fondamental à l'accomplissement de la réussite économique.

## **Autres facteurs qui contribuent à la croissance économique: La question critique à poser**

Au Canada, les investissements dans le secteur privé représentent 95% des investissements de l'économie et seulement 5% sont de sources gouvernementales.<sup>16</sup> Sur réserve les chiffres sont inversés. Donc, en supposant que les structures juridiques sont mises en place pour appuyer la création et l'acquisition du capital sur réserve, alors, que peuvent faire les Premières Nations pour accroître d'avantage d'investissements dans les secteurs privés autant que publiques et promouvoir la croissance de l'économie? En plus de libérer le capital, quels sont les autres facteurs qui contribuent à la croissance de l'économie et comment les Premières Nations peuvent-elles encourager davantage l'investissement du secteur privé sur réserve? Ces questions ont été examinées récemment dans l'élaboration de la stratégie du développement sous la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations* en essayant de déterminer ce qu'il faut pour créer la confiance chez l'investisseur.<sup>17</sup>

Le capital est, de par sa propre nature, mobile et ira où il peut trouver le meilleur rendement pour les risques encourus. D'abord et avant tout, le capitaliste doit avoir une raison d'investir ou de s'installer dans une région en particulier; il doit y avoir des avantages concurrentiels. Ceci peut-être le droit d'accès aux ressources naturelles comme le pétrole, le gaz naturel, le bois d'œuvre, le gravier etc. Ou peut-être, l'avantage concurrentiel de l'accès au marché et à la technologie. Ou peut-être, c'est parce qu'il s'y trouve une main d'œuvre spécialisée. En supposant qu'il y a un avantage concurrentiel à s'installer dans une région, la question qui suit serait, quels sont les risques et y a-t-ils des alternatives? « Est-ce que je peux aller ailleurs, peut-être dans la juridiction voisine? »

De cette manière, le gouvernement essaie de développer des politiques qui maximisent l'utilisation du capital et encourage les investissements du secteur privé dans les limites de leurs juridictions. En fait ils se disputent le même capital et ce à tous les niveaux; international, régional et local. Les juridictions qui répondent le mieux aux besoins des investisseurs attirent le plus de capitaux; le capital au travail dans ces juridictions augmente de valeur. Selon la politique d'économie d'un gouvernement, le flux du capital

va se déverser vers l'intérieur ou vers l'extérieur, c'est le marché qui décide. Le planificateur central n'y peut rien.

Par conséquent une bonne gouvernance est l'une des clés de la confiance dans le marché et de la satisfaction de l'investisseur. Tandis qu'une bonne législation est un précurseur essentiel pour convertir les actifs en capital, une bonne gouvernance est nécessaire pour la faire travailler. Le gouvernement fait plus qu'enregistrer des droits fonciers. Dans la complexité des États, la responsabilité de gérer des institutions qui appuient le capitalisme est partagée avec différents niveaux de gouvernements. Quand les investisseurs peuvent s'installer dans le secteur de leur choix, ils vont évaluer si la juridiction dans laquelle ils pourraient, peut-être, investir est stable. Par exemple, ils demanderont sans doute: « Est ce que la réponse du gouvernement est rapide et efficace? » Quant au gouvernement local, « Est-ce que le processus de planification et d'approbation du développement des terres, est clair et équitable? » « Est-ce que les institutions nécessaires (locales, régionales et nationales) pour appuyer mes activités de placements sont en place? » « Sont-elles autonomes et transparentes dans leurs activités? » « Quelles sont les politiques fiscales des gouvernements auxquelles je dois faire face? » « Si je réussis dans cette entreprise est-ce que je peux garder mes profits? » « Si j'ai un différent avec les gens avec qui je fais affaires, ou d'ailleurs, avec le(s) gouvernement(s), est-ce qu'il existe des voies de recours claires? Est-ce qu'il y a un comité de résolution (c.-à-d. l'accès à des tribunaux indépendants)? » Finalement, « Est-ce que les gouvernements avec lesquelles je transige sont responsables et font preuve de transparence? » « Est-ce que je peux trouver des statistiques fiables au sujet de leur états financiers et de leur processus décisionnel? »

En plus d'une bonne gouvernance, les investisseurs devront être assurés que les infrastructures physiques, essentielles à leurs investissements, sont disponibles maintenant et non plus tard. « Est-ce que les terres sont bien desservies? » « Est-ce qu'il y a des réseaux routiers me permettant de transporter mes produits à l'extérieur et d'amener mes clients à l'intérieur? » Si je m'intéresse au développement des biens fonciers, « Est-ce que les services d'égouts, d'approvisionnement en eau et autres services essentielles sont disponibles? »

Le « capital humain » est aussi vital que le capital physique, alors un investisseur pourrait bien demander : « Quelles sont les ressources humaines dont nous disposons? » « Quel est leur niveau d'expertise ? » « Quelles sont les établissements d'enseignements disponibles à proximité? »

Un enjeu apparenté concerne l'égalité des sexes et la place que tiennent les femmes dans l'économie. Dans une économie traditionnelle autochtone fondée sur un mode de rendement et de chasseurs-cueilleurs, le rôle domestique des femmes était central et inhérent au succès de cette économie. L'industrialisation a changé le rôle des femmes. À l'échelle mondiale la condition des femmes, compte tenu des critères actuels de la société, influencera incontestablement l'habileté d'une nation à fonctionner avec efficacité dans une économie de marché. Dans une économie de marché, une nation qui ne reconnaît pas la contribution potentielle de tous ses citoyens, sans égards au sexe, ne fonctionnera qu'avec 50% seulement de son capital de main-d'œuvre. Les Premières nations, comme d'ailleurs toutes les nations, devraient s'assurer que leurs politiques encouragent l'égalité des sexes et la participation complète des femmes à l'économie, sous tous ses aspects.

Évidemment, dans le choix de leurs investissements, les différentes industries auront plusieurs facteurs spécifiques à considérer et à questionner autres que ceux que nous avons mentionnés ici. Le point important qu'il faut comprendre et réaliser, pour les Premières nations, c'est que même en libérant le capital, les politiques qu'ils développent relatives aux prises de décisions en matière d'investissement influenceront directement la manière avec laquelle le capital sera utilisé à sa pleine capacité. C'est le centre même du concept. La réponse à cette question doit satisfaire l'investisseur sinon l'investisseur ira ailleurs.

Une juridiction transparente et équitable reconnue pour des procédures limpides, des institutions indépendantes, des prises de décisions favorables, avec des infrastructures déjà installées auront le net avantage d'attirer les investisseurs au dépend des juridictions qui n'en ont pas.

Alors, comment les investisseurs savent-ils s'ils doivent investir, sans faire de longues recherches indépendantes? Un moyen consiste à se fier aux analyses de sources indépendantes et aux publications de statistiques. Aujourd'hui, l'indice de solvabilité est un outil important par lequel le marché mesure le risque. Dans la société capitaliste tous les gouvernements (nationaux et sous nationaux) et les compagnies sont évalués et notés ; cette information est inestimable pour les investisseurs.

Au Canada, le Dominion Bond Rating Service à Toronto offre des services indépendants d'évaluation. Ces indices de rendement assistent les investisseurs dans l'évaluation de la qualité de leur investissement et les aident à confirmer ou défier les résultats, fondés sur leurs propres recherches et leurs expériences. Moody's Investors Services and Standard & Poor's offre des services semblables aux É-U. Les investisseurs surveillent de près les indices de rendement. Un changement de l'indice de rendement peut avoir un impact direct sur les mouvements des capitaux. En estimant les risques, les agences d'indice de rendement utilisent plusieurs méthodologies et analysent des facteurs semblables à ceux décrits ci haut.

Des services d'agences de notation de rendement peuvent aussi être utilisés par les gouvernements et les membres des Premières nations dans leurs prises de décisions en matière d'investissements, relatives aux richesses créées par leurs activités économiques sur réserve, auxquelles nous tournons maintenant notre attention.

## DEUXIÈME PARTIE

### **Accumulation des richesses et gestion du budget**

#### **Après le mouvement des capitaux: La nécessité de gérer la richesse**

La deuxième partie s'ajoute aux leçons apprises dans la première partie. Comme il a été discuté en première partie, quand les actifs sur réserve sont convertis en capital une nouvelle richesse devrait être créée, qui à son tour peut être investie et peut stimuler l'économie. L'accumulation de la richesse devrait, théoriquement, suivre ; autant aux Premières nations qu'à chacun de ses membres. Ceci créera l'heureux défi de devoir prendre des décisions au sujet des investissements, à savoir comment répartir la nouvelle richesse. La deuxième partie offre des suggestions pratiques aux Premières nations et leurs membres en ce qui concerne l'accumulation de la richesse et la gestion du budget. Les décisions que prendra chaque individu quant à sa manière d'utiliser son propre argent et comment les gouvernements utiliseront l'argent du portefeuille publique sont importantes pour maximiser à la fois la richesse personnelle et publique, maintenant et dans le futur, à court terme et à long terme.

Pour les Premières nations, l'aspect communal du capital est très important; plus encore peut-être, qu'hors réserve. C'est parce que la plus grande partie de la richesse générée par le capital sur réserve sera utilisée collectivement par les gouvernements des Premières nations pour le bien de leurs communautés dans son ensemble, et non par des particuliers.

Le but d'encourager le développement de l'économie sur réserve est de créer des emplois et de stimuler la micro-économie et de cette façon générer la richesse pour les Premières nations; une richesse qui sera vraisemblablement réinvestie pour générer plus de richesse et accumuler de nouveaux actifs. Les revenus de ces investissements pourront être utilisés pour améliorer la qualité de vie des membres de plusieurs façons, y compris des investissements dans des commerces communautaires, la création de programmes et de services ou même sous formes de distribution de dividendes aux membres.

Partout où la Première nation est directement impliquée dans le développement de l'économie soit en exerçant des activités économiques ou en percevant des impôts ou des revenus de réclamations, soit en percevant des indemnités pour la perte de ses actifs (spécifiquement, biens fonciers et ressources naturelles), il y aura des fonds pour investir. Afin d'exploiter le maximum de leurs revenus, quelque soit la taille des communautés, il doit y avoir une stratégie inclusive pour la création de la richesse et sa préservation.

La stratégie que les particuliers ou les gouvernements des Premières nations pourraient utiliser afin de maximiser l'accumulation de la richesse, dépend évidemment des objectifs d'investissements choisis et l'aptitude à tolérer le risque. Par conséquent, la stratégie sera différente d'un individu à l'autre, d'un gouvernement d'une Première nation à un gouvernement d'une autre Première nation, souvent à l'intérieur même des gouvernements d'une Première nation.

De toutes manière, il devra y avoir une planification financière consciencieusement réfléchi et élaborée de manière professionnelle.

### **La nécessité d'une planification financière: À la fois pour le gouvernement et pour les particuliers**

Tous les gouvernements et les particuliers qui ont des fonds à investir devraient avoir un plan de financement et une stratégie d'investissement. Dans le développement d'un plan, il est prudent d'utiliser les services de conseillers en planification financière professionnels et objectifs, qui sont des experts en gestion de fonds, et qui peuvent vous donner des conseils judicieux.

La stratégie qu'un gouvernement de Première nation pourrait suivre dépend des ses besoins, de l'étape de son développement économique et de la nature des fonds qui sont disponibles pour l'investissement. Inévitablement, ce ne sont pas toutes les décisions prises par un gouvernement de Première nation, qui suivront la même approche à l'investissement. C'est parce que les Premières nations ont différents fonds pour différentes fonctions.

En examinant la nature des investissements des Premières nations, il est important de comprendre la distinction entre « capital d'investissement » (par exemple, les investissements dans les entreprises titulaires des Premières nations) et « économies » (le capital de non investissement des fonds d'affectation spéciales, fonds de revendication des terres ou les fonds d'exploitation qui ne sont pas utilisés immédiatement pour fournir des programmes et des services). Il est cependant essentiel d'être très conscient qu'il y aura des éléments différents à considérer dans la prise de décisions relatives à la provenance et à la nature des fonds.

Pour certaines Premières nations le type de mise de fonds que la communauté peut utiliser (l'utilisation de son capital collectif) exigera une consultation avec ses membres et parfois leur approbation.

Pour d'autres fonds, il y a peut être des restrictions dans les lois des Premières nations ou des accords avec les autres gouvernements quant à la manière avec laquelle les fonds peuvent être investis. En générale, les petits sous gouvernements nationaux sont considérés comme étant ce qu'on appelle des « risques défavorables ». La plupart des municipalités canadiennes appliquent un contrôle très rigoureux sur les investissements; ils s'adressent autant aux investissements de capitaux dans les entreprises à risques, qu'aux investissements de fonds à risques défavorables et aux revenus d'exploitation dont on n'a pas besoin immédiatement.

En décidant en quoi les gouvernements devraient investir, il y a une école de pensée qui dit : « Bien que les gouvernements soient nécessaires à la création d'un environnement juridique propice aux investissements, les gouvernements eux-mêmes ne devraient pas être capitalistes parce qu'ils n'ont pas le sens des affaires ». Ainsi va le vieil adage, « les seules affaires dont le gouvernement devrait se préoccuper sont celles du gouvernement. » Ceci évidemment, soulève un défi pour les Premières nations parce que les gouvernements des Premières nations, pour le bienfait de tous les citoyens, retiennent le capital de la communauté. Ceci est une raison de plus, quand l'évaluation des investissements à risques, les conseils financiers judicieux et un plan financier solide est

si importante pour les gouvernements des Premières nations. Ceci est particulièrement vrai, parce que les administrateurs élus officiellement (dans leurs rôles similaires à celui d'un administrateur fiduciaire) sont liés par un devoir de diligence dans la prise de décision en matière d'investissements.

**Facteurs contribuant à l'accumulation des richesses et sa préservation: Le temps, la qualité et la diversification**

Il y a plusieurs théories et approches en matière d'investissement et beaucoup de livres sont publiés en matière de gestion et de création de la richesse; quelques uns sont utiles, d'autres sont moins utiles, tout dépend de l'approche personnelle. Il y a cependant, quelques principes de base en matière d'investissement que tout particulier et tout politicien devraient connaître.

Dans les activités d'investissement, il y a trois contreparties universelles; *le temps, la qualité et la diversification*. Ce sont les éléments clés qu'il faut considérer quand on veut développer un plan d'action et une stratégie d'investissement et pour structurer un portefeuille d'investissement résistant. Que les fonds à investir soient gérés par un investisseur individuel, (avec ou sans les conseils d'un expert en planification financière), ou par un professionnel en gestion de fonds, un fiduciaire ou un employé du gouvernement, les contreparties demeurent les mêmes.

**Le temps:** La richesse est accumulée au cours des années. La plupart des gens, et en effet, plusieurs gouvernements ont une vision trop courte de leurs investissements. Plusieurs personnes ne font pas de profits avec leurs investissements parce que leur vision dans le temps est trop courte. Ils vendent trop tôt. Au gouvernement, où les mandats politiques sont généralement de 2 à 5 ans, alors que la vision du terme des investissements doit être beaucoup plus longue, ce n'est pas toujours souhaitable, politiquement parlant, de faire des investissements à long termes. Là où ils y a des excédents de recettes ou de fonds qui pourraient être investis, ils est trop facile de reverser l'argent dans les « toujours essentiels » programmes et services. Il faut éviter autant que possible cette stratégie du vote.

Quand on planifie d'investir dans des fonds en fiducie et dans des accords monétaires, les lignes de conduites pour les investissements de fonds du plan de financement, devraient inclure une réflexion sérieuse sur l'horizon provisionnel. Les types d'investissement permis dans ces fonds devraient en général être placés à long terme et pour la durée de l'investissement. C'est l'une des facteurs clés des caisses de retraite bien gérées et ce ne devrait pas être différent pour les fonds « traditionnels » des Premières nations. Pour les particuliers, à vue de nez, (malgré la possibilité d'accéder à leur argent plus tôt), une personne ne devrait pas s'engager dans aucun placement qu'elle ne serait pas prête à tenir pour au moins 10 ans. C'est un minimum.

**La qualité:** Quant on achète des placements (i.e. des actions dans une compagnie, la dette d'une compagnie ou de l'État (obligations)), ou simplement quand on dépose de l'argent dans un compte d'épargne ou qu'on achète des instruments d'épargne d'État (c.-à-d. Bon du trésor) la qualité importe toujours. Déterminer la qualité n'est pas souvent facile pour un particulier, c'est la raison pour laquelle, comme nous l'avons discuté dans la première partie, les investisseurs et leurs conseillers en consultation se fient aux agences d'évaluation de crédit pour faire le calcul de la qualité et des risques, en plus d'une légion d'analystes embauchés par des institutions financières et des agences de placement.

Si l'objectif est l'accumulation de la richesse au cours des années (à long terme) et que la tolérance au risque est faible, alors quand on achète des titres de placement (i.e. actions et obligations) ils devraient être essentiellement, ce qu'on appelle « de première qualité » ; qui sont cotés dans les plus hautes catégories (i.e. essentiellement « A » ou plus) par des agences d'évaluation de crédits. Les fonds de retraite peuvent habituellement acheter cette catégorie. Ce sont des placements qu'on appelle familièrement « valeur de premier ordre ». Comme stratégie, il serait bon aussi de faire des placements qui rapporteront des dividendes, ce qui veut dire habituellement que les compagnies ont un bon mouvement de trésorerie. Une planification financière pourrait, par exemple, spécifier que non moins de 50% des titres de placements du portefeuille fourniraient des dividendes. Ceci force les gestionnaires à acheter des compagnies de première qualité, avec une bonne liquidité.

**La diversification:** Il est important d'écarter et de réduire les risques au moyen de la diversification, ce qui renvoie à l'achat de placements de différentes classes d'actifs et ensuite avoir une variété d'investissement dans chacune des classes. Il y a trois principales classes d'actifs: i) liquidité et quasi-espèces; ii) revenus fixes (obligations et autres produits qui ont un revenu déterminé); et iii) passifs (actions dans une compagnie). Les conseillers financiers peuvent facilement, en tout temps, négocier les combinaisons de classes d'actions les plus appropriées et les différentes façons de les combinées selon les types d'investisseurs (généralement selon l'âge et la vision de l'investissement). Au bout du compte, la clé, c'est d'être diversifié, ce qui va jusqu'à décider combien d'investissements différents doivent se trouver idéalement dans une même classe de portefeuille.

Avec un portefeuille diversifié, un investisseur est moins exposé aux fluctuations entre les classes d'actifs aussi bien qu'entre les investissements à l'intérieur d'une classe d'actifs. Comme règle générale les gouvernements ne devraient pas mettre plus de 5% de leurs investissements dans un actif. Ce pourcentage pourrait être plus élevé chez les particuliers. La raison est simple : quant il s'agit de votre argent, vous avez tendance à être plus vigilant dans vos décisions : vous êtes plus sensibles aux risques. Les gouvernements ne « possèdent » pas d'argent directement. Comme représentant du gouvernement ou politicien, en gérant « l'argent des autres », il est plus facile de prendre des risques, et comme nous le savons bien, les gouvernements le font; néanmoins ils devraient être conscients des conséquences et faire preuve de diligence et de respect envers ceux dont ils sont responsables et ont un devoir fiduciaire.

### **Fiscalité et relations fiscales: Vers une perspective des Premières nations**

Chaque discussion concernant la création de la richesse et la gestion d'un budget doit également inclure une discussion au sujet de la fiscalité. Les impôts peuvent en effet être utilisés pour redistribuer la richesse et veiller à ce qu'elle soit réinvestie dans l'économie. Ils sont utilisés également pour construire les infrastructures de base (routes, hôpitaux, égouts etc.) aussi bien que pour dispenser des avantages à ceux qui en ont besoin (le « filet

de sécurité »). La création et le soutien des institutions de bonne gouvernance exigent aussi d'être financés, y compris le gouvernement lui-même.

Traditionnellement, il y a eu des modèles de redistribution de la richesse, dans la plupart sinon toutes les sociétés, comme moyen par lequel les gens qui comptaient sur le travail des autres, s'entraidaient. Dans une démocratie libérale capitaliste, les sommes d'impôts perçues par les gouvernements sont souvent un sujet de débat politique considérable. Est-ce que les gouvernements perçoivent trop d'impôts? Devraient-ils laisser l'argent dans l'économie et laisser « le système du marché » faire les choix des investissements? Tandis que les particuliers et les compagnies se plaignent de trop d'impôts, en vérité, les institutions mêmes que ces impôts appuient, témoignent de la prospérité des activités économiques des demandeurs.

L'enjeu de la fiscalité aux membres des Premières nations et les Premières nations en général est inévitablement compliquée, parce qu'elle est liée à toute la question du démantèlement de la Loi sur les Indiens et le mouvement vers l'autonomie gouvernementale. Bien qu'il dépasse le cadre de ce présent exposé de discuter de cet enjeu en détails, il suffit à dire, qu'il y a plusieurs points qui doivent être traités concernant les investissements et l'accumulation de la richesse des Premières nations.

Malgré le raisonnement de la politique publique en matière de fiscalité, exposé plus haut, l'évitement légal des impôts dans une société capitaliste, est l'un des moyens le plus rapide d'accumuler la richesse. Les investisseurs vont examiner les moyens légaux de minimiser le montant des impôts qu'ils auront à déverser sur les revenus de leurs investissements. Invariablement, les politiques fiscales déterminées par les gouvernements, auront un impact important sur le choix des investissements. Par exemple, au Canada les impôts appliqués aux dividendes sont inférieurs aux impôts appliqués aux intérêts des revenus, ce qui produit l'effet de stimuler les investissements passifs (actions) qui versent des dividendes.

Les bons planificateurs financiers vont évaluer l'incidence des impôts dans leurs recommandations d'investissement dépendant de la situation fiscale particulière de

chaque personne. Les investisseurs des Premières nations exigent aussi une planification fiscale complète et semblable en raison des avantages fiscaux uniques qui leurs sont accordés s'ils investissent sur réserve de même que l'exemption importante d'impôts sur de tels revenus au niveau provincial et fédéral. Dans la perspective d'un gouvernement des Premières nations ces avantages devraient se traduire, du moins aujourd'hui et au fur et à mesure que les particuliers s'enrichissent, par plus d'investissement de la part des membres des Premières nations sur réserve.

Quand les gouvernements produisent des revenus sur leurs investissements, en règle générale, il ne paient pas d'impôts entre eux, ni ne s'imposent d'impôts à eux-mêmes. Ceci est généralement le cas des gouvernements des Première nations, bien que se ne soit pas toujours claire sous les structures juridiques actuelles; en particulier là où une Première nation opère un commerce par le biais d'une corporation. Ce qui est encore moins claire c'est la manière avec laquelle le gouvernement fédéral va traiter la nouvelle richesse en terme de compensations du transfert fédéral, aux Premières nations, afin de fournir les programmes et services auxquels ils avaient déjà consentis. Ceci est un enjeu important pour les Premières nations et nous amène carrément à la question fondamentale de la relation fiscale entre les Premières nations et la Couronne et les incidences qu'elle aurait sur la création de la richesse des Premières nations.

Il est très important de reconnaître que le capital collectif des réserves (et en effet les indemnisations le cas échéant) ne doit pas être utilisé pour payer les services et les programmes du gouvernement. Cela deviendrait trop facile d'utiliser le capital pour faire face aux obligations courantes, qui pour le reste de la société sont payées à même la collecte des impôts et d'autres revenus. Si ceci se produit, cela pourrait très rapidement court-circuiter les investissements, la création de la richesse et sa préservation. Ce serait une catastrophe financière dans les communautés où la richesse est collectivement détenue par les gouvernements de la Première nation et n'est pas entre les mains des particuliers. Ceci est un point crucial que les décideurs de politiques publiques ne doivent pas oublier lorsqu'ils développent des politiques de relations fiscales et publiques avec les gouvernements des Premières nations.

On ne soulignera jamais assez l'importance que prennent les relations fiscales qui se développent entre les Premières nations et la Couronne, relatives au développement de l'économie et à la création de la nouvelle richesse des Première nations. Les revenus personnels qui découlent des entreprises capitalistes ne devraient pas être appliqués aux frais de gouvernance ou à la distribution de programmes et de services déjà approuvés, tout au moins pas avant que la Première nation atteigne des niveaux de richesses suffisants pour pourvoir à la croissance et à l'amélioration du niveau de la santé, de l'éducation, de la formation, de l'emploi et des revenus de ses membres. Les termes des réductions des montants de financement octroyés à la Première nation par la Couronne, qui résultent des revenus personnels auto générés par la Première nation (qu'ils proviennent des entreprises capitalistes ou des revenus des gouvernement- impôts, honoraires, et autres frais) doivent être équitables.

### **Gouvernement responsable: Créer une structure juridique**

Comme on peut le voir dans les points que nous avons discutés dans cette partie, parallèlement au contentement compréhensible de l'accumulation de la richesse sur réserve, il existera aussi une responsabilité vitale, autant pour les individus que pour les chefs des gouvernements. Il y a toujours cette responsabilité dérogatoire d'observer les meilleurs usages possibles en matière de gestion de budget.

Les règles peuvent être établies dans les politiques ou les lois relatives aux plans de financement des Premières nations, pour combler les écarts. Quelques communautés peuvent choisir d'établir des règles pour les investissements publiques dans les lois ou les codes de gestion financière; peut-être même dans une constitution communautaire. Les règles peuvent établir des limites aux types d'investissements, en tenant compte des différentes sources de fonds et de revenus ainsi que des buts visés.

Sans une structure juridique adéquate concernant la gestion financière de la communauté, il en résulterait une éventuelle mauvaise gestion et la dilapidation ou la perte des actifs

des Nations et des particuliers. Ce serait bien dommage, ayant enfin établi un système juridique libérant le capital enfermé sur réserve

## **Conclusion**

Les investisseurs font face à des obstacles au développement économique, créés par un système institutionnel profondément ancré dans le passé; à l'absence de droits patrimoniaux sécurisés (communaux ou privés); à la perte de temps, de la paperasserie; au manque de contrôle local du destin de l'économie. Tous ces obstacles causent de grandes difficultés à la libération et l'attraction du capital. Ce sont, en effet, des obstacles auxquels le développement de toutes entreprises commerciales ou industrielles semblables, dans le secteur non autochtones de l'économie canadienne, n'aurait jamais à rencontrer ni, en effet, s'attende à rencontrer.

Sans rien soustraire au nombre indubitable et élogieux des réussites commerciales et industrielles des Premières nations, de telles réussites sont, en fin de compte, bien relatives. Surmonter ce que certains décrivent comme des obstacles institutionnels épouvantables, font partie de plusieurs histoires célèbres d'ailleurs, autant que les succès commerciaux subséquents des complexes résidentiels, des développements de logements en copropriétés (condominiums), des centres d'achats, des vineries ou des activités culturelles en soi.

Toutefois, ce qu'il faut, c'est une « situation équitable » dans la quelle les développements comme celui des autochtones peuvent se dérouler dans un environnement juridique, institutionnel et commercial comparable à ceux qui existent dans le secteur non autochtone.

Sans mâcher les mots, en raison du fardeau historique qui leur a été incombé depuis la Loi sur les indiens et l'incapacité de transformer les actifs en capital, les Premières nations ont eu à surmonter des obstacles extrêmement pénibles pour atteindre le simple niveau de « situation équitable » et de là, tenter de démarrer leurs entreprises

commerciales, ce que tout homme ou femme d'affaires non autochtone, tout entrepreneur et industrialiste prend pour acquis.

Donc, trouver des solutions pour générer une croissance économique tant espérée et résoudre une condition de pauvreté si profondément ancrée sont de sérieux défis à aborder, souvent dans des visions concurrentielles de la modernisation des Premières nations. Alors que ce travail soit commencé depuis environ 100 à 150 auprès des Premières nations du Canada à travers les initiatives juridiques brièvement discutées dans cet exposé, pour certaines Premières nations ce n'est pas le cas. Pour ceux qui ont commencé le voyage, dans certains cas le processus est incomplet, n'abordant qu'une partie de la question de la création d'une économie capitaliste moderne fructueuse.

Le capitalisme est le système économique qui propulse la prospérité des économies de l'Ouest. Le 'système du marché' est formé de milliers de décideurs, de producteurs, d'employés, d'employeurs, d'investisseurs, de fournisseurs et de consommateurs tous engagés dans une multitude incroyable d'activités économiques, commerciales et industrielles. Malgré les échecs occasionnels et inévitables, 'le marché' tient le cours. Il « est à la hauteur » à travers les fabrications mystérieuses' qu'Adam Smith, le fondateur de la discipline de l'Économie depuis les deux dernières décennies, appelle « La main invisible ».

Le travail des responsables de la politique publique est de simplifier les opérations du marché à l'intérieure de leurs juridictions respectives et ensuite d'y attirer les investissements. Les initiatives sectorielles comme celles de la *Loi de la gestion des terres des Premières nations* et la *Loi de la gestion fiscale et des statistiques des Premières nations*, bien que très importantes, n'abordent pas directement chacune des lacunes du système actuel sur réserve et il est probable qu'une approche juridique plus globale du développement du marché sur réserve soit nécessaire.

Comme il a été discuté dans cet exposé, la « libre circulation des capitaux » est le moyen par lequel la croissance économique et, par conséquent, la prospérité de la communauté

et des individus qui en font partie, est atteinte. Une grande partie de la réussite est profondément enracinée, solidement documentée et sécurisée dans les droits fonciers des individus et des institutions des pays occidentaux. Ces raisons sont parmi celles qui permettent au Canada de se classer comme l'une des plus importantes économies du soi-disant Groupe des 8 nations industrialisées.

Tout à l'opposé, les composantes essentielles au succès de l'économie et l'habileté à transformer les actifs en capital, manquent souvent chez les Premières nations sur réserve, tout comme l'a démontré Hernando de Soto; c'est inexistant dans les pays du tiers monde.

Essentiellement, cet exposé conclut donc que les solutions pour corriger le déséquilibre du sous-développement de l'économie sur réserve doivent être financées largement par une politique de collaboration entre les chefs des Premières nations et les décideurs politiques fédéraux, particulièrement au moment où l'objectif de l'autonomie gouvernementale se réalise et les revendications territoriales en suspens sont réglées.

Donc, les conclusions principales de cet exposé sont que les trois étapes fondamentales suivantes doivent être suivies:

**Premièrement** – codifier les actifs, tels que les droits fonciers, afin de créer une structure législative pour libérer le capital « enfermé » sur réserve.

**Deuxièmement** – développer des politiques locales et des lois favorisant l'utilisation du nouveau capital, qui attireront en même temps un capital additionnel résultant des investissements de la communauté dans le secteur privé, afin de compléter le financement provenant du gouvernement fédéral.

**Troisièmement**- Avec la plus grande diligence, investir sagement les retombées collectives et individuelles du capital des Premières nations, selon le cas, afin de bâtir une

richesse prospère, saine et durable des communautés des Premières nations à travers le pays. Ce que nous souhaitons tous.

La croissance économique, l'accumulation de la richesse et sa préservation autant que l'accroissement de la prospérité chez les autochtones devraient être la norme et non l'exception. Il n'y a aucune autre alternative réaliste acceptable.

---

## Notes

<sup>1</sup> Voir par exemple Chapitre 5 dans Volume 2 « Restructurer la relation » dans le Rapport de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (Canada 1996). Voir aussi *Sharing the Harvest: the Road to Self-reliance*, *Commission royale sur les peuples autochtones* (Canada 1993). Pour un aperçu de l'expérience tribale aux États-Unis, voir généralement le travail du *Harvard Project on American Indian Economic Development* et particulièrement Stephen Cornell & Joseph P Kalt, eds., *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development* (Los Angeles: University of California 1992). Pour une discussion sur le développement économique dans le contexte des négociations de traité voir Roslyn Kunin, ed. *Prospering Together: the Economic Impact of the Aboriginal Title Settlements in BC* (Vancouver: The Laurier Institution 1998). Voir aussi David Newhouse "The Development of the Aboriginal Economy Over the Next 20 Years," *The Journal of Aboriginal Economic Development*, Vol. 1 No 1, CANDO (1999) 68-77.

<sup>2</sup> Organisation des Nations Unies, Genève, Avril 2005 dans le rapport de Rodolfo Stavenhagan, Rapporteur Spécial de l'ONU sur les peuples indigènes, après sa mission au Canada en 2004.

<sup>3</sup> George Manuel & Michael Posluns, *The Fourth World: An Indian Reality* (Toronto: Collier – Macmillan 1974).

<sup>4</sup> Malgré les obstacles au développement, maintenant il existe plusieurs réserves dans le Canada avec des initiatives réussies, certaines appartiennent à la communauté et d'autres utilisent du capital venant d'ailleurs. En voici quelques communautés avec leurs projets : Sechelt Indian Band, Colombie-Britannique (Construction Aggregates, Sechelt Shopping Centre); Tsleil-Waututh Nation, C-B (Ravens Wood) Squamish Nation, C-B (Park Royal Shopping Centre); Kamloops Indian Band, C-B (Sun Rivers et The Mount Paul Industrial Park); Westbank First Nation BC (Westbank Shopping Centre, The Hub Centre, Lakeridge Park, Bayview, Sun Village et Vintage Hills); Osoyoos Indian Band, C-B (NK'MIP Canyon Desert Golf Course, NK'MIP Cellars et NK'MIP Vineyards) St. Mary's, C-B (St. Eugene Mission Casino and Resort); Mnjikaning, Ontario (Rama Casino); Millbrook First Nation, Nouvelle-Écosse (Truro Power Centre, Cole Harbour Developments).

<sup>5</sup> Par exemple, voir W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto* (London: Cambridge University Press 1963).

<sup>6</sup> Document d'information – « Programmation fédérale du développement économique autochtone », Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, [www.pco-bcp.gc.ca](http://www.pco-bcp.gc.ca), le 24 novembre 2005.

<sup>7</sup> Vérificatrice générale du Canada, « Le développement économique chez les communautés des Premières nations – Arrangements institutionnels », Rapport de la Vérificatrice générale du Canada, Chapitre 9, novembre 2003.

<sup>8</sup> Voir par exemple Hugh Brody, *Maps and Dream* (Vancouver/Toronto: Douglas & McIntyre 1981) et Richard F.A. Salisbury, *Homeland for the Cree: Regional Development in James Bay 1971 -1981* (Kingston et Montréal: McGill-Queens University Press 1986).

<sup>9</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of Capital; Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York: Basic Books 2000).

---

<sup>10</sup> De Soto n'est pas sans ses critiques. Certains prétendent qu'il est trop simpliste de présumer que toutes les cultures sont enclins à imiter l'Occident. D'autres disent qu'il ne considère pas l'exploitation continue du tiers-monde par l'Occident où la matière brute est exportée à bon prix et le produit fabriqué leur est revendu à prix élevé. Il a déjà été dit que De Soto a surestimé la taille de l'économie informelle et qu'il met trop d'accent sur le montant des richesses créés par la délivrance de titres de propriété. Voir par exemple: Robert J. Samuelsson, "The Spirit of Capitalism", *Foreign Affairs*, janvier/février 2001; Alan Gilbert, "On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto," *International Development Planning Review*, Vol. 24 (février), pp. 1-1, 2002; R.G. Rossini, et J.J. Thomas, "The Size of the Informal Sector in Peru: A Critical Comment on Hernando de Soto's El Otro Sendero," *World Development*, Vol. 18 (janvier), pp. 125-35 1990, et; Christopher Woodruff, "Review of de Soto's The Mystery of Capital," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39 (décembre), pp. 1215-23, 2001.

<sup>11</sup> Au début 13 communautés se sont inscrites à l'Entente cadre sur la gestion des terres avec le Canada pour une prise en charge des autorités en gestion foncière; une initiative menée par la Westbank First Nation. Par la suite, d'autres communautés ont été et seront ajoutées à l'Entente cadre. Pour une liste des communautés qui sont actuellement sous la Loi voir le site Web du Comité sur la gestion des terres des Premières nations, [www.fafnlm.com](http://www.fafnlm.com).

<sup>12</sup> Voir le site Web du Comité sur la gestion des terres des Premières nations, [www.fafnlm.com](http://www.fafnlm.com), pour une sélection des codes fonciers développés par les Premières nations.

<sup>13</sup> Voir, *Développer un avenir meilleur par l'investissement et la croissance économique*, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations, 2004.

<sup>14</sup> Pour le texte et la discussion sur la législation récente voir Brian A. Crane, Robert Mainville & Martin W. Mason, *First Nations Governance Law*, (Markham: Butterworths 2006) et Paul Salembier, Al Broughton and & Jeffery Hutchinson, *2006 Modern Annotated First Nations Legislation*, (Markham: Butterworths 2006).

<sup>15</sup> Pour une discussion sur le rôle de la propriété dans l'élaboration des politiques modernes, voir *The Idea of Property in History and Modern Times*, Kolbert, Colin ed. (London: Churchill Press 1997) et, concernant les droits de la propriété chez les Premières nations, voir spécifiquement aux présentes Tim Raybould, "Native Property Rights: Negotiating Modern Treaties in British Columbia, Canada," 131-151.

<sup>16</sup> Comité consultatif sur la fiscalité indienne, *Five Times Harder: Why First Nation Communities Must Engage the Private Sector*, dépliant, 2005.

<sup>17</sup> Voir la série de documents d'information préparée par les Réalités fiscales pour le Comité consultatif sur la fiscalité indienne (CCFI) et la Direction de la recherche et de l'analyse du ministère des affaires Indiennes et du Nord Canada : *First Nations Taxation and New Fiscal Relationships* (1997); *The Indigenous Peoples and Fiscal Relationships - The International Experience* (1999); *Expanding Commercial Activity on First Nations Land*; *Lowering the Costs of Doing Business on Reserve* (1999); *Building Bridges: Towards A First Nation Development Cost Charge Program* (2001). Ces documents se trouvent sur le site du CCFI (ITAB en anglais), [www.itab.ca](http://www.itab.ca)