



Diversification de l'économie
de l'Ouest Canada

Western Economic
Diversification Canada



Les réserves urbaines en Saskatchewan

Préparé par : Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
– Région de la Saskatchewan



☎ 1 888 338-9378

🌐 www.deo.gc.ca

🏠 Centres d'accès Service Canada

Canada 

Les réserves urbaines en Saskatchewan

INTRODUCTION

L'établissement de réserves des Premières nations en milieu urbain est un phénomène relativement nouveau dans l'Ouest canadien. Auparavant, certaines réserves devenaient urbaines quand les villes environnantes se développaient jusqu'à les absorber, mais c'est seulement en Saskatchewan que l'on a créé de telles réserves directement dans l'enceinte des municipalités.

En 1992, avec la signature de l'*Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*, vingt-huit des 70 Premières nations de la Saskatchewan se sont vues allouer une part potentielle de 446 millions de dollars pour acheter des terres, avec l'autorisation de conclure des ententes avec les municipalités dans l'intention d'obtenir le statut officiel de réserve. Il devenait ainsi possible aux Premières nations de se développer économiquement grâce à l'acquisition de biens fonciers urbains.

Depuis lors, 28 nouvelles réserves urbaines ont été créées en Saskatchewan, dont la première à Saskatoon en 1988. Sur ces 28 réserves, neuf ont vu le jour dans des villes, notamment Saskatoon, North Battleford, Prince Albert et Yorkton.

Le présent rapport a pour objectif d'esquisser le contexte historique dans lequel ont été créées ces nouvelles réserves urbaines, d'évoquer quelques événements associés à leur fondation et d'analyser quelques-unes de leurs retombées économiques. Pour ce qui est de ces dernières, le rapport portera sur la création d'entreprises et d'emplois et sur les coûts et avantages municipaux relatifs aux prestations de services et à la fiscalité.

Les termes utilisés ici sont ceux en vigueur au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (voir l'annexe).

CONTEXTE

Réserve urbaine : Définition

[Traduction] Une réserve urbaine est une terre à laquelle le gouvernement fédéral a octroyé le statut officiel de réserve indienne et qui est située dans une municipalité ou dans un district des régions septentrionales¹.

¹ Lorne A. Sully et Mark D. Emmons, *Urban Reserves: The City of Saskatoon's Partnership with First Nations*, p. 6.

Contexte historique propre à la Saskatchewan

L'*Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* a été conclu dans le but d'aboutir au règlement des droits fonciers issus de traités de 28 Premières nations de la Saskatchewan, et de calculer le montant total auquel pouvait prétendre chacune d'elles à titre d'indemnisation foncière. Des fonds (environ 446 millions de dollars) leur ont été alloués pour les revendications en souffrance, afin de leur permettre d'acheter des terres. L'*Accord-cadre* leur a permis de conclure des ententes avec les municipalités pour l'achat de terres dans l'intention d'obtenir le statut officiel de réserve. Les parties intéressées se sont rendues compte du potentiel de développement économique offert par l'acquisition de biens fonciers urbains.

L'article 9 de l'*Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* stipule quelles sont les exigences et les conditions à respecter pour créer des réserves urbaines en Saskatchewan. Il permet de concilier les règlements divergents qui régissent les biens fonciers dans les réserves et hors des réserves en milieu urbain et il facilite la conclusion d'ententes à cet effet.

Le paragraphe 9.01 indique les clauses à faire figurer dans les accords conclus entre les bandes ayant droit à des terres, les municipalités, et les divisions scolaires touchées. Il prévoit l'indemnisation des municipalités ou des divisions scolaires au moyen d'ententes sur les services ou d'autres formes de remboursement pour les pertes en impôts et taxes, prélèvements et subventions, étant entendu que la somme ne sera pas nécessairement égale au montant des pertes et que l'on tiendra compte des avantages que les divisions scolaires touchées entraîneront pour la bande. Cette indemnisation incombe uniquement à la bande, et ni le Canada ni la Saskatchewan ne sont tenus d'indemniser qui que ce soit. L'article exige que les ententes abordent les questions de compatibilité entre les règlements administratifs des municipalités et des bandes dans les mécanismes d'application, d'exécution et de résolution de conflits.

Les parties ont une certaine latitude pour s'écarter de la forme prescrite pour l'entente par le paragraphe 9.01, afin de pouvoir adopter un libellé en conformité avec leurs besoins et leurs objectifs. Il est, toutefois, stipulé que si aucune entente n'est conclue dans les cinq mois entre la bande et une ou plusieurs des parties, le Canada peut mettre des terres de côté pour une réserve dès lors qu'il est établi que la bande est disposée à signer, mais que l'autre partie a des prétentions déraisonnables ou est de mauvaise foi. Tout conflit concernant une telle situation peut être porté devant le conseil d'arbitrage par le Canada, la Saskatchewan ou la bande touchée – la ville ou la division scolaire recevant le droit de comparaître devant le conseil à la demande. En cas de conflit devant le conseil d'arbitrage, le Canada attendra pour constituer une réserve en l'absence d'entente que le conseil ait abouti à une décision. Une telle disposition permet de s'assurer que les municipalités ne puissent mettre leur veto à la création d'une réserve en refusant tout simplement de négocier une entente. On s'est aperçu que l'on devait absolument éviter cela, étant donné que l'on risquait de se heurter à de fortes résistances de la part des municipalités de leur plein gré ou sous la pression de la collectivité.

Les ententes signées en vertu du paragraphe 9.01 expirent quinze ans après leur entrée en vigueur – les parties étant tenues d’entamer des négociations de bonne foi pour prolonger ces ententes dès que possible après le 14^e anniversaire de leur date d’exécution. Si aucune entente n’est intervenue à la date d’expiration, les dispositions du paragraphe 9.01 continueront de s’appliquer pendant trois ans, délai après lequel, si les parties n’ont toujours pas signé une nouvelle entente, le Canada appliquera la politique en vigueur pour la création de réserves à la place de celle sur les réserves urbaines.

Retombées potentielles des réserves urbaines

La création de réserves urbaines a pour principal objectif de permettre aux Premières nations d’assurer à leurs collectivités et administrations un plus haut niveau d’autonomie économique.

Retombées économiques potentielles de la création de réserves urbaines :

- Le potentiel d’autoproduction de recettes est plus élevé sur les réserves urbaines que sur des terres et réserves rurales.
- Les réserves urbaines offrent aux Premières nations des possibilités d’emplois plus proches de celles des populations croissantes de Premières nations urbaines.
- Les réserves urbaines créent un milieu favorable à la réussite des entreprises appartenant aux Premières nations.

Retombées potentielles de la création de réserves urbaines sur le plan communautaire et social :

- Les réserves urbaines réduisent la dépendance à l’égard des fonds fédéraux.
- Elles élèvent le niveau de vie de leurs membres².
- Elles peuvent être un moyen de contribuer à la satisfaction des besoins en services sociaux dans un milieu urbain ainsi que sur les réserves principales en milieu rural³.
- Elles aident les Premières nations à atteindre leurs objectifs de développement culturel et politique.
- Elles constituent un milieu culturel où les membres des Premières nations interagissent comme entrepreneurs, clients, éducateurs, élèves et étudiants, et citoyens⁴.
- Elles permettent la centralisation en un même lieu des entreprises et organisations publiques autochtones, ce qui est bénéfique pour la prestation de services sociaux et éducatifs.

Retombées potentielles sur les collectivités dans lesquelles se sont établies des réserves urbaines :

- Les municipalités bénéficient d’un surcroît de recettes provenant de prestations de services.

² F. Laurie Barron et Joseph Garcea, « Conclusion », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

³ Ibid.

⁴ Ibid.

- Les Premières nations et les municipalités tissent des liens plus solides.
- La demande de services professionnels augmente pendant l'aménagement des réserves urbaines.
- Il y a un effet positif sur le marché immobilier.

Les réserves urbaines en Saskatchewan

Saskatoon

Création de la réserve urbaine de la Première nation crie de Muskeg Lake

Auparavant, certaines réserves devenaient urbaines quand les municipalités s'étendaient jusqu'à les absorber. Mais en 1988, Saskatoon a été la première ville du Canada à établir au vrai sens du mot une nouvelle réserve urbaine expressément destinée à être un projet de développement commercial et économique pour une Première nation⁵. La réserve urbaine de Muskeg Lake, également connue sous le nom de McKnight Commercial Centre, est une terre de 33 acres située à la limite est de Saskatoon. Cette terre avait initialement été achetée par le gouvernement fédéral en vue de la construction d'un établissement correctionnel⁶.

Les discussions sur la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon ont commencé en 1984. Muskeg Lake a déposé une revendication sur cette terre auprès du gouvernement fédéral en août 1984⁷ et, en 1988, une entente a été conclue entre la Première nation crie de Muskeg Lake, le Canada et la ville de Saskatoon (la ville). Cette entente comprenait cinq grands volets : le gouvernement fédéral mettrait de côté la parcelle pour la nation crie de Muskeg Lake et lui octroierait le statut de réserve; Muskeg Lake louerait la terre à un promoteur; les membres des Premières nations voteraient pour ou contre la sous-location de la terre; la ville assurerait les services publics et raccorderait la réserve à son système d'infrastructure; le développement de la réserve se ferait en tout temps en conformité avec les lois de la Saskatchewan et les règlements municipaux de Saskatoon⁸.

Entente sur les services municipaux

En 1993, la ville de Saskatoon et la Première nation crie de Muskeg ont mené à bien des négociations et conclu une entente sur les services municipaux⁹, qui définit les relations entre la ville et Muskeg Lake pour ce qui est de la fourniture de services et du paiement de ces services par Muskeg Lake.

Dans cette entente, la ville accepte de fournir tous les services municipaux tels que l'enlèvement des ordures, le déneigement, la protection contre les incendies, et la police.

⁵ Sully et Emmons, supra note 1, p. 9.

⁶ Ibid.

⁷ INAC, http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ep/effneg_f.html

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Elle est également disposée à assurer des services directs, tels que l'alimentation en eau et en électricité, et de facturer ces services à chaque consommateur séparément.

En retour, Muskeg Lake accepte de percevoir les impôts fonciers et de payer une somme forfaitaire annuelle pour les services municipaux, d'un montant équivalent à ce que la ville aurait perçu en impôts si la terre avait été administrée par elle¹⁰. Pour la perception des impôts, Muskeg Lake s'aligne sur le taux d'imposition municipal en vigueur pour les entreprises de Saskatoon. Ce taux s'applique de manière égale à toutes les entreprises de la réserve urbaine, aussi bien à celles des Premières nations qu'aux autres.

La somme réellement payée par Muskeg Lake à la ville est comparable à celle que cette dernière aurait perçue si elle avait imposé des locataires sur la réserve au taux commercial en vigueur. Ce qui est intéressant, c'est que la ville obtient le taux commercial bien que la réserve urbaine soit, en fait, une terre fédérale (détenue en fiducie). D'ordinaire, les terres fédérales et provinciales situées dans la ville sont imposées à un taux inférieur à celui appliqué aux biens à usage commercial.

Les deux parties à l'entente ont également convenu qu'en tout temps, cette terre de la réserve urbaine serait utilisée et aménagée de la même façon que si elle n'était pas une terre de réserve, et que Muskeg Lake se conformerait à tous les règlements municipaux¹¹.

Pour veiller au respect de l'entente et se faire aider dans l'élaboration de ses propres règlements, Muskeg Lake s'est assuré les services professionnels d'ingénieurs, de planificateurs, de conseillers en gestion et de juristes.

Situation économique

Il y a actuellement plus de quarante entreprises en activité dans la réserve de Muskeg Lake, qui emploient, au total, plus de 300 personnes¹². Les plus gros employeurs de la réserve sont des entreprises publiques autochtones, notamment la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN), le Conseil tribal de Saskatoon et la Saskatchewan Indian Gaming Authority (SIGA)¹³. Mais il y a toute une série d'autres entreprises qui offrent des emplois, entre autres, une usine de nettoyage à sec, une société de fiducie appartenant à des Autochtones, un restaurant, un cabinet de médecin, une grande société de transport, trois sociétés d'avocats, trois courtiers d'assurance dont un qui délivre des permis sous l'égide du Saskatchewan Government Insurance (SGI), des magasins de détail, une société d'apprentissage de l'informatique, une station-service, une société de production cinématographique et une agence de voyage. Beaucoup de ces entreprises se trouvent sur Veteran's Plaza, un complexe à bureaux.

Il y a aussi, sur la réserve de Muskeg Lake, quelques entreprises n'appartenant pas à des Autochtones, parmi lesquelles une société d'ingénierie, un comptable agréé et deux des courtiers d'assurance.

¹⁰ AINC.

¹¹ Sully et Emmons, supra note 1, p. 7.

¹² Sully et Emmons, supra note 1, p. 9.

¹³ Ibid.

Afin d'augmenter le potentiel de développement de cette réserve, on a construit récemment une nouvelle route qui en facilite l'accès. Le projet a coûté 778 552 \$ et la ville de Saskatoon a versé 221 986 \$, la Première nation crie de Muskeg Lake 194 666 \$ et les gouvernements fédéral et provincial 361 900 \$. Grâce à cette route, le trafic vers la réserve a augmenté et les entreprises et services sont devenus plus accessibles. Environ 7 940 véhicules l'empruntent chaque jour.

Cette réserve urbaine connaît également une expansion sur le plan commercial. Il y a des plans pour la construction d'une clinique dentaire, de condominiums commerciaux, d'un magasin d'articles de sports et d'un lave-auto et peut-être aussi d'un centre de services aux entreprises. Récemment, la nation crie de Muskeg Lake a également proposé de construire un vaste centre de mieux-être, qui comprendrait des installations d'IRM. Les plans devraient être terminés à l'automne de 2004 en attendant l'approbation du gouvernement provincial.

Avantages de la réserve urbaine

Cette réserve urbaine s'avère bénéfique tant pour la Première nation crie de Muskeg Lake que pour la ville de Saskatoon. Elle a fait de Saskatoon un grand centre commercial pour les entreprises et les entrepreneurs autochtones. Grâce à la présence, sur la réserve, de Peace Hills Trust, société de fiducie appartenant à des Autochtones et spécialisée dans les services bancaires aux Premières nations, Saskatoon est devenue encore plus réputée comme centre commercial des entrepreneurs et entreprises autochtones¹⁴.

La réserve rapporte aussi à la ville des avantages financiers concrets pour tous les services municipaux fournis. Les canalisations d'eau, les conduites d'égout et les lignes électriques municipales existaient déjà avant que la terre obtienne le statut de réserve urbaine. Mais faute de l'exploiter, la ville en retirait peu d'avantages fiscaux. Avec le statut de réserve urbaine, les rentrées fiscales de la ville ont reçu un coup d'accélérateur et sont maintenant quatre fois plus élevées que celles perçues quand la terre n'était pas aménagée.

L'établissement de la réserve urbaine de Saskatoon a également offert un cadre de travail plus explicite pour la création d'autres réserves urbaines, telles que les trois réserves urbaines de Yorkton. On en a aussi tiré des données très utiles pour la rédaction de l'article 9 de l'Accord-cadre, qui répartit les responsabilités entre les gouvernements des Premières nations et les municipalités.

Autres réserves urbaines potentielles

Outre la réserve urbaine de Muskeg Lake, il y avait, en décembre 2004, quatre autres parcelles de terre à Saskatoon faisant l'objet d'ententes avec la ville sur les services municipaux et la compatibilité. Une telle entente a été signée pour toutes les parcelles, mais sans que celles-ci reçoivent le statut officiel de réserve urbaine. Elles devraient normalement l'obtenir un jour ou l'autre.

¹⁴ Marty Irwin, « Municipal Perspectives From Saskatoon », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

Le conseil tribal de Battlefords possède une parcelle de terre sur laquelle a été construite la Avord Tower, un grand complexe à bureaux du centre-ville de Saskatoon. La Première nation de Yellow Quill est propriétaire de la Canterbury Office Tower, un immeuble à bureaux de neuf étages situé sur une autre parcelle de terre du centre-ville. Cette tour abrite la Banque des Premières nations du Canada. L'édifice Churchill est un immeuble à bureaux du centre-ville, qui est en cours d'acquisition par la Première nation de Yellow Quill. La troisième parcelle de terre, située aux numéros 1601-1605 de la 20th Street West, est la propriété de la Première nation de One Arrow. Une entente sur les services municipaux et la compatibilité a été récemment signée entre cette Première nation et la ville de Saskatoon. L'autre parcelle, qui se trouve sur Speers Avenue, appartient à la Première nation d'English River. Un immeuble à bureaux y a été construit.

Prince Albert

Création de trois réserves urbaines

La première réserve urbaine de Prince Albert a été fondée à la limite ouest de la ville. En 1978, la nation crie Peter Ballantyne s'est d'abord déclarée intéressée par une parcelle de 41 acres sur laquelle se trouvait le Prince Albert Indian Student Education Centre (PAISEC)¹⁵. La création de cette réserve urbaine, maintenant appelée la réserve d'Opawakoscikan, a suscité des controverses dès le début. Le conseil municipal, le gouvernement provincial et la population en général ont manifesté une forte opposition à l'idée de construire une réserve dans l'enceinte de la ville de Prince Albert.

Une entente sur les services municipaux a été rédigée en 1980 et à nouveau en 1981, mais elle a été rejetée par le conseil municipal de Prince Albert pour des questions de compétence de la municipalité. La Première nation a déclaré qu'elle ne permettrait pas que la terre de réserve relève de la ville et le conseil municipal a estimé que les intérêts de la municipalité seraient alors complètement bafoués. Malgré cette opposition, la réserve d'Opawakoscikan a obtenu, en 1982, le statut officiel de terre de réserve par décret du Conseil privé. Bien qu'il n'y ait pas eu à ce moment-là d'entente en bonne et due forme, les services municipaux ont été fournis à la réserve contre paiement. Pendant douze ans, la réserve a fonctionné sans aucun problème¹⁶.

La deuxième réserve est une parcelle de terre achetée en 1995 dans le prolongement de la réserve urbaine déjà existante. C'est à cette époque que la ville et la Première nation ont signé un protocole d'entente reprenant les dispositions de l'entente officieuse en place pour la réserve d'Opawakoscikan. Une entente sur les services municipaux a alors été signée pour le prolongement de la réserve, bien que le statut officiel de réserve urbaine ne lui ait pas encore été octroyé¹⁷.

¹⁵ Nation crie Peter Ballantyne, « The Opawakoscikan Reserve in Prince Albert », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

¹⁶ Nation crie Peter Ballantyne, « The Opawakoscikan Reserve in Prince Albert », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

¹⁷ Ibid.

Les deux ententes stipulent que la ville continuera de fournir les mêmes services municipaux, dont le paiement se fera sous forme de droits tenant lieu d'impôts, et ce au taux qui aurait été appliqué si la terre n'avait pas été une terre de réserve. Ces ententes n'ont pas suscité de controverse.

La troisième réserve urbaine de Prince Albert, qui appartient également à la nation crie Peter Ballantyne, abrite le Northern Lights Casino. Au début, le projet de construction d'un casino à Prince Albert s'est heurté à une certaine opposition de la part de la ville et des membres de la collectivité, mais il a finalement été approuvé. Une entente sur les services municipaux a été conclue en 1997 entre la ville de Prince Albert et la nation crie Peter Ballantyne, analogue à celles signées pour la réserve d'Opawakoscikan et son prolongement.

Avantages des réserves urbaines

Le prolongement de la réserve d'Opawakoscikan a eu pour résultat la multiplication des constructions et des investissements dans la région de Prince Albert, ce qui signifie également que la ville de Prince Albert tire des recettes supplémentaires des services municipaux fournis¹⁸. En 1994, sur la réserve d'Opawakoscikan et son prolongement, a été construit un complexe à bureaux de 23 000 pieds carrés destiné à abriter les locaux administratifs de la nation crie Peter Ballantyne, le Grand conseil de Prince Albert, la Saskatchewan Indian Equity Foundation, succursale de la Banque Canadienne Impériale de Commerce, et des bureaux pour la société d'avocats Pandila-Morin. On y trouve également maintenant les services administratifs de la société Peter Ballantyne Cree Nation Health Services Inc., ainsi qu'un journal et des services d'assurance pour les Premières nations.

La troisième réserve urbaine de Prince Albert abrite le Northern Lights Casino, qui emploie environ 430 personnes, chiffre qui a augmenté récemment. Il n'y a pas d'autres entreprises sur cette réserve.

North Battleford

Création des réserves urbaines

Il y a actuellement deux réserves urbaines à North Battleford.

La Première nation de Red Pheasant a une réserve urbaine de 357 acres à la périphérie est de North Battleford, le long de Territorial Drive. Cette terre a été achetée en 1995 et elle continue d'être utilisée selon son affectation à des fins agricoles¹⁹. Aucune entente sur les services municipaux n'a pu être conclue entre la ville de North Battleford et la Première nation de Red Pheasant. En 2001, la question a été renvoyée devant un arbitre, Dan Ish, qui a abouti à la conclusion que la ville de North Battleford n'était pas disposée à signer l'entente sur les services municipaux proposée. La Première nation de Red Pheasant a

¹⁸ Denton Yeo, « Municipal Perspectives from Prince Albert », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

¹⁹ « Sask. Party, candidate split on merits of urban reserves », *The Star Phoenix*, le 21 avril 2003.

demandé que les terres reçoivent un statut officiel de réserve urbaine en l'absence d'entente sur les services municipaux et, en janvier 2003, elle a eu gain de cause²⁰.

Sans entente sur les services, la ville ne perçoit pas de dédommagement pour les pertes fiscales encourues du fait de la vente de la terre; elle ne peut percevoir de taxes municipales et il n'existe aucune entente sur la compatibilité des règlements administratifs ou la résolution des conflits²¹. Il se peut que l'on puisse un jour exploiter la réserve urbaine à des fins commerciales²², mais il faudra sans doute pour cela qu'il y ait une entente sur les services municipaux.

L'autre réserve urbaine de North Battleford est une parcelle de terre de 5 acres située dans une zone commerciale routière. L'établissement de cette réserve a pris plusieurs années. En juin 2001, la ville de North Battleford et la Première nation de Mosquito, Grizzly Bear's Head et Lean Man ont signé une entente sur les services fournis à la réserve urbaine et, en janvier 2002, la terre a reçu le statut officiel de réserve urbaine²³.

Cette entente sur les services a été relativement facile à conclure parce que les deux parties étaient au courant du marché et du développement qui allait s'en suivre²⁴. Elle spécifie qu'en tout temps, l'utilisation et l'aménagement de la terre de la réserve urbaine seront les mêmes que si celle-ci n'était pas terre de réserve, et que tous les règlements administratifs de la ville seront respectés. La réserve verse des droits sur les services municipaux à la ville de North Battleford à peu près comme le font d'autres entreprises hors réserve.

Avantages des réserves urbaines

Actuellement, cette réserve urbaine compte quatre entreprises en activité connues sous le nom de Golden Eagle Casino, Blackjack's Saloon, Smoke Shop et Kihiw Restaurant²⁵. Le Blackjack's Saloon appartient au Conseil tribal de Battlefords et les trois autres entreprises à la Saskatchewan Indian Gaming Authority (SIGA). Plus de 300 personnes sont employées sur la réserve urbaine et il y a également eu récemment un accroissement du taux d'emploi au Casino. Un nouvel hôtel et un centre des congrès seront construits en 2004. Il y aura ainsi du travail pour une centaine de personnes, ce qui améliorera encore la situation de l'emploi.

²⁰ *Leader Post*, le 20 janvier 2003.

²¹ Ibid.

²² Entretien téléphonique avec Larry Wuttunee, Première nation de Red Pheasant, Saskatoon (SK), le 11 mai 2004.

²³ Entretien téléphonique avec Jim Toye, commissaire de la ville de North Battleford, Saskatoon (SK), le 10 mai 2004.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

Yorkton

Création des réserves urbaines, et avantages

L'établissement et l'exploitation de la réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon ont servi de modèles pour les trois réserves urbaines de Yorkton. Comme à Saskatoon, depuis le début, le conseil municipal de Yorkton s'est déclaré favorable à la création de réserves urbaines, ce qui s'est avéré bénéfique pour toutes les parties en présence.

Les ententes sur les services municipaux conclues pour chacune des trois réserves urbaines de Yorkton sont très semblables à celle signée pour la réserve de Muskeg Lake à Saskatoon en ce qui concerne l'indemnisation financière annuelle de la ville pour les services municipaux fournis et la compatibilité des règlements administratifs²⁶.

La première réserve urbaine a été créée à l'extrémité ouest de Yorkton et c'est là que s'est installé le Conseil tribal de Yorkton, dans un complexe à bureaux de 15 000 pieds carrés. Le propriétaire de cette terre, qui a reçu le statut de réserve urbaine en 1996, est la Première nation de Sakimay. Comme indiqué ci-dessus, une entente sur les services municipaux a été signée avec la ville.

Actuellement, le Conseil tribal de Yorkton emploie une cinquantaine de personnes. Il n'y a pas d'autres entreprises ni organisations dans l'immeuble à bureaux de cette réserve, mais une fois qu'un nouveau casino aura ouvert ses portes sur la réserve urbaine de Kahkewistahaw de Yorkton, le nombre d'employés pourrait augmenter dans l'immeuble.

La Première nation de Sakimay est également propriétaire de la deuxième réserve urbaine, qui abrite le Painted Hand Casino. Cette réserve a aussi été créée en 1996 et, comme indiqué ci-dessus, il y a une entente sur les services municipaux. Le nombre d'employés du Painted Hand Casino s'élève à 210 environ. Aucune décision officielle n'a été prise au sujet de l'aménagement de cette terre une fois que le nouveau casino aura été construit sur la réserve urbaine de Kahkewistahaw.

La troisième réserve de Yorkton est celle de Kahkewistahaw. Elle s'étend sur une parcelle de terre de 8 acres à l'extrémité ouest de Yorkton. Cette réserve urbaine a été créée en août 2002. Tout récemment, le 1^{er} mai 2004, un nouveau poste d'essence y a été ouvert, qui emploie environ 16 personnes. Il y aura une augmentation du nombre d'entreprises et du taux d'emploi puisque l'on projette de construire un nouveau casino et un grand complexe à bureaux. Leur construction devrait commencer en 2005.

Autres réserves urbaines en Saskatchewan

Les autres réserves urbaines de la Saskatchewan se trouvent à Kylemore, Meadow Lake, Spiritwood, Deschambault, Southend, Sturgeon Landing, Denare Beach, Kinoosao, Sturgeon Landing 2, Sandy Bay, Pelican Narrows et Lebret. Il y en a deux à Duck Lake

²⁶ F. Laurie Barron et Joseph Garcea, « The Genesis of urban reserves », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

et à Leoville et trois à Fort Qu'Appelle. Au total, il y a 28 réserves urbaines en Saskatchewan.

La création de réserves urbaines a-t-elle eu des effets positifs?

Au début du présent rapport, il a été suggéré que l'établissement de réserves urbaines avait pour principal but de permettre aux Premières nations d'assurer à leurs collectivités et administrations un plus haut niveau d'autonomie économique. On a relevé un certain nombre de retombées potentiellement positives sur le plan communautaire et social, ainsi que sur les collectivités dans lesquelles se sont établies des réserves urbaines.

La présente section analyse les facteurs et les raisons d'être des réserves urbaines dans le contexte de leurs retombées potentielles.

Retombées économiques

Le potentiel d'autoproduction de recettes est plus élevé sur les réserves urbaines que sur des terres et réserves rurales.

Une réserve urbaine qui le prouve clairement est celle de la nation crie de Muskeg Lake à Saskatoon. À ses débuts, elle n'était qu'un terrain vague sans aucune infrastructure. Aujourd'hui, la terre, l'infrastructure et les bâtiments valent au total environ 18 millions de dollars. Ce type d'aménagement et d'infrastructure ne se rencontrerait évidemment pas sur la réserve principale de la nation crie de Muskeg Lake et il ne serait pas durable en raison de la situation rurale et isolée.

Une description détaillée des entreprises à succès et de celles appartenant à des Autochtones figure ci-dessous dans le cadre de l'étude concernant le potentiel d'autoproduction de recettes des réserves urbaines.

Les réserves urbaines offrent aux Premières nations des possibilités d'emploi plus proches de celles des populations croissantes de Premières nations urbaines.

Les réserves urbaines offrent des possibilités d'emploi aux Autochtones en milieu urbain. Les taux d'emploi de chacune des neuf réserves urbaines étudiées ci-dessus ne cessent de croître. C'est particulièrement vrai pour celles qui ont un casino.

Selon les estimations, 1 356 personnes sont actuellement employées sur les neuf réserves urbaines décrites ci-dessus. Ce nombre devrait augmenter en flèche ces deux prochaines années. Les analyses n'ont pas permis de déterminer explicitement si ces emplois auraient été créés en l'absence de réserves urbaines.

Les réserves urbaines offrent aussi des avantages fiscaux susceptibles d'attirer une main-d'œuvre autochtone. Les Indiens inscrits ne perdent pas leur statut de non contribuables pour ce qui est de l'impôt fédéral sur le revenu quand ils travaillent sur une réserve. Les Indiens non inscrits n'ont pas le statut de non contribuables, qu'ils travaillent ou non sur une réserve. La présente étude n'a pas permis de déterminer si ces avantages fiscaux des réserves urbaines profitaient davantage aux employés, sous la forme d'un revenu net d'impôt plus élevé, ou à l'employeur, parce que les frais salariaux sont plus bas, ou aux deux.

Il est probable que les réserves urbaines offrent plus de possibilités d'emploi du fait que les réserves rurales n'en ont tout simplement pas assez pour leur population active. Il se peut aussi qu'il y ait plus d'emplois sur les réserves urbaines parce qu'on n'y trouve pas les obstacles raciaux pouvant exister hors réserve.

Les réserves urbaines créent un milieu favorable à la réussite des entreprises appartenant aux Premières nations.

Après analyse des neuf réserves urbaines qui font l'objet du présent rapport, on estime qu'au moins 52 entreprises ont été créées depuis 1982. Ce nombre ne comprend pas les entreprises qui ont ouvert et fermé depuis que les réserves urbaines ont été établies, pas plus que celles des 19 autres réserves de la Saskatchewan.

Comparées aux réserves rurales et à leurs entreprises, les réserves urbaines offrent de nombreux avantages. En milieu rural, les entreprises des Premières nations se heurtent à des obstacles tels que l'éloignement de certaines de leurs collectivités par rapport aux marchés clés et aux sources de financement. La masse critique de capitaux et de ressources nécessaire au succès d'une entreprise peut être difficile à trouver quand on est loin des grands centres de population. L'accès aux marchés est également plus onéreux et cela se répercute sur les marges auxquelles les sociétés des régions éloignées peuvent s'attendre, ce qui, à son tour, rejaillit sur leur aptitude à attirer les capitaux. Le manque de garanties, le fait que les biens des réserves ne peuvent servir de garantie et l'absence d'institutions financières locales sont quelques-uns des problèmes qui semblent freiner l'accès aux capitaux. En raison de ces difficultés, ces entreprises sont plus susceptibles que d'autres de présenter un mauvais profil de risque aux yeux des prêteurs²⁷.

Dans un de ses rapports, Industrie Canada estime que la population de propriétaires d'entreprise autochtones canadiens croît de 7 p. 100 par an. Les jeunes autochtones ont environ deux fois plus de chances de devenir entrepreneurs que les jeunes Canadiens en général, tandis que pour les femmes autochtones par rapport aux Canadiennes en général, la probabilité de lancer une petite ou moyenne entreprise (PME) est de moins de la moitié. Et pourtant, le

²⁷ Industrie Canada, « Financement des petites et des moyennes entreprises au Canada », 2002.

nombre de PME appartenant à des femmes autochtones croît à un taux supérieur à celui de tout autre groupe²⁸. Les réserves urbaines peuvent contribuer à maintenir ces tendances en éliminant certains des obstacles auxquels se heurtent les entreprises des Premières nations sur les réserves rurales. Par exemple, la présence d'une institution financière locale sur une réserve urbaine, telle que Peace Hills Trust sur la réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon, élimine l'un des facteurs qui s'est avéré être un obstacle à la réussite des entreprises autochtones.

Dans les études de cas présentées plus haut, les réserves urbaines ont mis à profit leur situation urbaine pour mettre en place un milieu plus positif susceptible de contribuer au succès de l'entreprise ou de l'entrepreneur. L'analyse ne permet, toutefois, pas de savoir si les entreprises appartenant aux Premières nations sur les réserves urbaines réussissent mieux que celles sur les réserves rurales et mieux que les entreprises en milieu urbain hors réserve.

Retombées sur le plan communautaire et social

Les réserves urbaines permettront de réduire la dépendance à l'égard des fonds fédéraux.

La multiplication des possibilités d'emploi, le grand nombre d'entreprises appartenant aux Premières nations et, d'une manière générale, les ressources économiques des réserves urbaines pourraient réduire le niveau des paiements de transfert fédéraux aux Premières nations ou leur nécessité. Les études actuelles n'ont pu établir, toutefois, s'il y avait eu des changements évidents dans les niveaux de financement du gouvernement fédéral à la suite de la création de réserves urbaines.

Les réserves urbaines élèveront le niveau de vie de leurs membres²⁹.

Il est probable que le niveau de vie s'élèvera grâce à la multiplication des possibilités d'emploi et à l'accroissement des revenus produits par les entreprises appartenant aux Premières nations sur les réserves urbaines. Faute d'une analyse du niveau de base de la richesse ou de la production associées aux Premières nations, l'étude n'a pas permis de déterminer si le niveau de vie avait changé.

²⁸ Industrie Canada, « Financement des petites et des moyennes entreprises au Canada », 2002.

²⁹ F. Laurie Barron et Joseph Garcea, « Conclusion », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

Les réserves urbaines peuvent être un moyen de contribuer à la satisfaction des besoins en services sociaux dans un milieu urbain, ainsi que sur les réserves principales en milieu rural³⁰.

Il est difficile d'en avoir la preuve avec les études menées en la matière. La Première nation crie de Muskeg Lake affecte, toutefois, une part des revenus de ses réserves urbaines aux services sociaux de sa réserve principale.

Les réserves urbaines aident les Premières nations à atteindre leurs objectifs de développement culturel et politique.

Les Premières nations associées à des réserves urbaines ont tendance à avoir des structures gouvernementales plus clairement définies. Elles sont appelées à dialoguer avec les municipalités, au niveau de leurs administrations respectives, pour élaborer et mettre en œuvre des ententes sur les services. Ces relations s'établissent aux niveaux tant politiques que bureaucratiques de l'organisation.

Les réserves urbaines encouragent aussi la mise en place d'un modèle de gouvernance plus structuré. Par exemple, des règlements de zonage existent sur toutes les réserves urbaines, mais pas nécessairement sur les réserves rurales.

Il est possible que les réserves urbaines détournent des ressources humaines et financières des réserves rurales (comme cela se passe en dehors des collectivités des Premières nations), ce qui pourrait entraîner des problèmes sociaux et économiques dans les réserves principales en milieu rural.

Les réserves urbaines constituent un milieu culturel où les membres des Premières nations interagissent comme entrepreneurs, clients, éducateurs, élèves et étudiants, et citoyens³¹.

Un exemple en est donné clairement sur la réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon. La diversité des entreprises et leur grand nombre, la présence des entreprises publiques autochtones, et la variété des professions sur cette réserve urbaine crée un milieu favorisant l'interaction et une bonne communication. Ce type de milieu n'existe pas forcément sur toutes les réserves urbaines, surtout quand elles sont relativement petites.

Les réserves urbaines permettent la centralisation en un même lieu des entreprises et organisations publiques autochtones, ce qui est bénéfique pour la prestation de services sociaux et éducatifs.

La réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon abrite les bureaux de la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN), du Conseil tribal de Saskatoon et de la Saskatchewan Indian Gaming Authority (SIGA), tandis que le

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

Conseil tribal de Yorkton a installé les siens dans la réserve urbaine de la Première nation de Sakimay à Yorkton. À Prince Albert, la nation crie Peter Ballantyne, le Grand conseil de Prince Albert et la Saskatchewan Indian Equity Foundation ont des bureaux dans une réserve urbaine.

Il semblerait que les centres urbains, qui attirent déjà les bureaux gouvernementaux autochtones, gagnent encore en attrait quand ils comptent une réserve urbaine, ce qui, à son tour, peut avoir pour effet d'augmenter encore la croissance démographique. Il est bien connu que la principale tendance démographique des Premières nations est la migration vers les centres urbains.

Retombées sur les collectivités dans lesquelles se sont établies des réserves urbaines

Les municipalités bénéficient d'un surcroît de recettes provenant de prestations de services.

Comme il a été dit plus haut à propos de la situation à Saskatoon, l'établissement d'une réserve urbaine a été bénéfique à cette ville, car cela a donné un coup d'accélérateur aux travaux d'aménagement ainsi qu'à la production de recettes.

L'aménagement d'une réserve urbaine élargit aussi l'assiette fiscale par rapport à ce qu'elle serait si les terres restaient inexploitées. Enfin, les recettes que Saskatoon tire de la réserve urbaine sont plus élevées, ceci parce que Muskeg Lake a négocié avec la ville l'octroi d'une subvention (tenant lieu d'impôt) équivalente au taux d'imposition commercial, alors que le taux payé par le gouvernement fédéral ou provincial sur des terres régies par les municipalités aurait été moins élevé.

Les réserves urbaines permettent de tisser des liens plus solides entre les Premières nations et les municipalités.

Les relations entre la ville de Saskatoon et la Première nation crie de Muskeg Lake constituent un modèle idéal de création d'une réserve urbaine sans conflit ni controverse. Dès le début, la ville de Saskatoon, le milieu des affaires et la population ont été généralement favorables à l'établissement de cette réserve. Ce qui a permis ces relations positives, c'est la ferme conviction que la présence d'une réserve urbaine était mutuellement bénéfique. Grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur entente sur les services municipaux et de leur partenariat de travail, les parties peuvent atteindre leurs objectifs de concert. Ce type de relations existe également entre la ville de Yorkton et la Première nation de Sakimay et entre cette même ville et la Première nation de Kahkewistahaw.

Au contraire, les conseils municipaux et les citoyens de Prince Albert et de Fort Qu'Appelle n'ont pas été en faveur de la création d'une réserve urbaine. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, le conseil municipal de Prince

Albert s'est déclaré hostile à la création d'une telle réserve. Pour organiser son opposition, il a cherché un appui au niveau local, provincial, régional et national.

Il y a trois grandes raisons expliquant la différence entre Saskatoon et Yorkton d'un côté et Prince Albert et Fort Qu'Appelle de l'autre. Premièrement, les conseils municipaux de Saskatoon et de Yorkton étaient convaincus que l'établissement d'une réserve urbaine bénéficierait au développement économique au point de l'emporter largement sur leurs préoccupations concernant la coordination de la gouvernance. Deuxièmement, ils faisaient entièrement confiance aux conseils des Premières nations avec lesquels ils négociaient. Troisièmement, l'opinion publique n'était pas vraiment opposée à la création de réserves urbaines à Saskatoon et à Yorkton³².

En général, quand l'opinion publique est hostile à l'établissement d'une réserve urbaine, cela peut s'expliquer par un malentendu sur deux points importants. En tout premier lieu, acquérir le statut officiel de réserve signifie que la terre relève de la compétence du conseil de la Première nation et que c'est celui-ci ou la Première nation qui a le pouvoir d'établir ses propres règlements administratifs. Deuxièmement, cela veut dire que les bandes des réserves sont exonérées des taxes municipales et scolaires³³.

Le public susceptible de s'opposer à la création d'une réserve urbaine est celui qui n'est pas au courant des ententes et des dispositions mises en place entre le gouvernement de la Première nation et la municipalité. Il est nécessaire de bien comprendre que, même si la terre relève de la compétence de la Première nation, une entente de compatibilité est conclue entre celle-ci et la municipalité sur tous les problèmes découlant des règlements de zonage, des codes du bâtiment et d'autres règlements municipaux. Comme il a été dit plus haut, il est spécifié dans la plupart des ententes que la terre sera utilisée et aménagée comme si elle n'était pas terre de réserve. On signe également des ententes sur les services municipaux, qui spécifient que des droits seront payés sur les services en remplacement des impôts fonciers, droits équivalant au montant qui aurait été payé en impôts fonciers si la terre n'avait pas été terre de réserve.

Les réserves urbaines créent une plus forte demande de services professionnels pendant leur aménagement.

L'aménagement de réserves urbaines exige souvent les services d'ingénieurs, de conseillers en gestion, de juristes et d'autres experts-conseils en affaires et en planification. C'était le cas pour la réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon. Il n'est, toutefois, pas possible d'en conclure que toutes les réserves urbaines exigent de tels services professionnels pendant leur aménagement.

³² Ibid.

³³ Kathleen Makela, « Legal and Jurisdictional Issues of Urban Reserves in Saskatchewan », *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon (SK), Purich Publishing, 1999).

Les réserves urbaines ont un effet positif sur le marché immobilier local.

À Saskatoon, sur la terre qui appartient actuellement à la nation crie de Muskeg Lake, le gouvernement fédéral avait tout d'abord envisagé de construire un établissement correctionnel. Il a ensuite rendue cette terre disponible pour qu'elle puisse être achetée par l'une des 28 Premières nations ayant des droits fonciers en souffrance.

Il est difficile de conclure si oui ou non les réserves urbaines ont un effet sur le marché immobilier, étant donné qu'elles ne peuvent transférer la propriété de ces terres à personne d'autre qu'au gouvernement fédéral.

SOMMAIRE

Les réserves urbaines, qui sont actuellement au nombre de 28 dans la province, sont un modèle de gouvernance et de développement économique qui fait maintenant partie du paysage économique et commercial de la Saskatchewan. Tout porte à croire qu'elles vont se multiplier et se généraliser à l'avenir.

À en juger d'après ce bilan, elles semblent avoir eu un effet économique positif sur les Premières nations, ainsi que divers effets, positifs également, sur le plan communautaire et social. Quelques-unes des retombées potentielles prévues sur ce plan n'ont, toutefois, pas été concluantes dans certaines réserves urbaines, car pour approfondir la question, il aurait fallu sortir du champ d'étude du présent rapport. Les retombées sur les collectivités dans lesquelles ces réserves urbaines se sont établies semblent être positives pour certaines d'entre elles, mais restent peu concluantes pour d'autres.

En raison des limites imposées aux études dans le cadre de ce rapport, beaucoup de questions restent encore sans réponse. Par exemple, les entreprises appartenant aux Premières nations sur les réserves urbaines réussissent-elles mieux que celles des Premières nations sur les réserves rurales? Réussissent-elles mieux que celles des Premières nations en milieu urbain hors réserve? S'il n'y avait pas de réserves urbaines, les Premières nations ou les Autochtones trouveraient-ils en milieu urbain hors réserve les mêmes possibilités d'emploi que celles existant actuellement dans les réserves urbaines? Les réserves urbaines ont-elles des effets sur le marché immobilier local? Réduisent-elles le niveau de dépendance à l'égard des fonds fédéraux?

Nous ne pouvons toujours pas répondre à la grande question de savoir si les réserves urbaines sont le meilleur moyen d'aider les Premières nations à acquérir leur autonomie économique. Bien que certains arguments militent en faveur de la thèse selon laquelle elles aident à atteindre ce but, d'autres études seront encore nécessaires pour pouvoir donner une réponse concluante à toutes ces questions.

Annexe

Guide terminologique – Affaires indiennes et du Nord Canada³⁴

Peuples autochtones : La Constitution canadienne (la *Loi constitutionnelle de 1982*) stipule que les peuples autochtones au Canada sont répartis en trois groupes – Les Indiens, les Métis et les Inuits.

Premières nations : Terme utilisé pour remplacer les mots « Indiens » ou « bande » dans le nom de la collectivité.

Membres des Premières nations : Terme désignant les Indiens habitant au Canada, qu'ils possèdent ou non le statut d'Indien.

Indien non inscrit : Personne qui n'est pas reconnue à titre d'Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Indien inscrit : Personne enregistrée à titre d'Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

³⁴ Direction générale des communications, Affaires indiennes et du Nord Canada, « Terminologie autochtone : Une terminologie en évolution qui se rapporte aux peuples autochtones au Canada », octobre 2002. http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/wf/index_f.html