



Associer les communautés autochtones au développement régional **2019**

Synthèse



À propos de l'OCDE

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. À l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître, elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que la gouvernance d'entreprise, l'économie de l'information et les défis liés au vieillissement de la population. L'Organisation offre aux pouvoirs publics un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de déterminer les bonnes pratiques et d'œuvrer en faveur de la coordination des politiques nationales et internationales.

À propos du CFE

Le Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE) aide les acteurs locaux, régionaux et nationaux à libérer le potentiel des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises (PME), à promouvoir des régions et des villes inclusives et durables, à stimuler la création d'emplois au niveau local et à mettre en œuvre des politiques du tourisme bien pensées.

À propos de cette brochure

Ce document récapitule les principaux constats de la publication intitulée : OCDE (2019), *Linking Indigenous Communities with Regional Development*, Éditions OCDE, Paris, dont la version intégrale (en anglais) est disponible à l'adresse : <https://www.oecd-ilibrary.org>.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de l'Organisation et des pays membres de l'OCDE.

Couverture : Christi Belcourt (christibelcourt.com)

Crédits photographiques : 8763175140, 9297270128, 10177426943, 14448020024, 14840498156, 26798352073, 43238443095, 43571262881

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Gareth Hitchings, Gareth.HITCHINGS@oecd.org.

Table des matières

Associer les communautés autochtones au développement régional	3
Introduction.....	3
Développement économique et bien-être des communautés autochtones : statistiques et gouvernance des données.....	6
Promouvoir l’entrepreneuriat autochtone et le développement des petites entreprises en partenariat avec les communautés autochtones	12
Reconnaissance, gestion et mise en valeur des terres autochtones.	16
Renforcer la gouvernance pluri-niveaux et les partenariats avec les peuples autochtones au service d’une approche territorialisée	21

Tableaux

Tableau 1. Indicateurs socio-économiques : écarts moyens entre les populations autochtones et non autochtones.....	4
--	---

Graphiques

Graphique 1. Répartition de la population autochtone par type de région et par pays, 2016.....	6
Graphique 2. Représentation des régions urbaines et rurales en fonction du taux d’activité en Australie, Canada, États-Unis, Mexique et Nouvelle-Zélande.....	7
Graphique 3. Taux d’activité des Autochtones, régions rurales les plus performantes et les moins performantes.....	8

Associer les communautés autochtones au développement régional

Introduction

Le renforcement des économies autochtones accélérera l'obtention de résultats sur le plan du développement durable et de la croissance inclusive

On recense environ 38 millions d'Autochtones dans 12 pays de l'OCDE¹. Ces populations autochtones apportent une contribution importante à la culture, au patrimoine et au développement économique de ces pays. Ils possèdent ou exploitent une part importante des terres et des ressources. Leur savoir traditionnel trouve ses racines dans la transmission intergénérationnelle, et dans les liens étroits qu'ils entretiennent avec la terre et la nature, qu'ils s'attachent à préserver. Les peuples autochtones s'emploient à améliorer la gestion des ressources naturelles, à mettre au point des innovations dans le domaine de la production alimentaire et des récoltes, et sont à la tête d'entreprises compétitives dans divers secteurs, tels que l'exploitation minière, le tourisme, mais aussi les arts et la création. Outre ces nombreuses réalisations et contributions, ils participent pleinement à la diversité culturelle et linguistique mondiale. Pour toutes ces raisons, l'apport des peuples autochtones est essentiel à la concrétisation des Objectifs de développement durable (ODD).

Force est toutefois de constater que les peuples autochtones portent une histoire jalonnée de discriminations, de préjudices et de dépossession, dont ils doivent s'affranchir. Les colonisations européennes, par exemple, ont considérablement réduit et définitivement modifié la quantité de terres et de ressources dont les peuples autochtones disposent pour faire vivre leur économie traditionnelle. Les relations de dépendance qui se sont instaurées avec les États et les institutions religieuses ont en outre inscrit les activités économiques autochtones dans un cadre fixé par des non-Autochtones. Par conséquent, ces peuples ont perdu de leur capacité à définir leur propre trajectoire de développement, ce qui a eu des effets délétères sur leur bien-être, leur langue et leur culture.

Selon les chiffres des Nations unies, on compte 370 millions d'Autochtones dans le monde, répartis dans 90 pays. Alors qu'ils représentent environ 5 % de la population mondiale, les Autochtones comptent pour 15 % des personnes en situation d'extrême pauvreté, et pour 33 % des pauvres vivant en milieu rural. À partir d'un échantillon de cinq pays membres de l'OCDE (Australie, Canada, États-Unis, Mexique et Nouvelle-Zélande), l'étude met au jour les écarts importants qui séparent les populations autochtones et non autochtones quand on considère plusieurs dimensions (ex. : revenu, emploi, espérance de vie et niveau d'instruction). Dans les pays en question, le revenu annuel des ménages autochtones, par exemple, est en moyenne de 30 % inférieur à celui des non-Autochtones. Le taux d'achèvement des études secondaires et le taux d'emploi des populations autochtones sont inférieurs respectivement de 20 et de 13 points à ceux du reste de la population.

¹ Australie, Canada, Chili, Danemark (Groenland), États-Unis, Finlande, France (Nouvelle-Calédonie), Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suède. Le 25 mai 2018, les pays de l'OCDE sont convenus d'inviter la Colombie, qui comptait, en 2005, environ 1.4 million d'Autochtones, à devenir le 37^e pays Membre de l'Organisation.

Tableau 1. Indicateurs socio-économiques : écarts moyens entre les populations autochtones et non autochtones

Australie, Canada, États-Unis, Mexique et Nouvelle-Zélande

Indicateur	Écart moyen
Revenu médian	7 720 USD
Taux d'emploi	13 points de pourcentage
Taux de chômage	5 points de pourcentage
Espérance de vie à la naissance	5.73 ans
Taux d'achèvement des études secondaires	20 points de pourcentage

Note : Pour l'indicateur « revenu médian des ménages », l'écart moyen est calculé à partir du revenu personnel médian après impôts pour le Canada ; du salaire médian pour les États-Unis ; du revenu médian des ménages pour le Mexique ; et du revenu personnel médian pour la Nouvelle-Zélande.

L'étude livre, et c'est une première, une analyse comparative internationale du bien-être des Autochtones observé au niveau infranational. Les écarts constatés, en termes de bien-être, entre les populations autochtones et les autres sont généralement plus marqués dans les zones rurales : ainsi l'écart de taux d'emploi est de 8.6 points dans les régions urbaines, mais plus du double (18.4 points) dans les régions rurales. Parallèlement, l'atout que représentent le réel attachement et le fort sentiment d'appartenance des Autochtones envers leur territoire et leur savoir traditionnel n'est que rarement mis à profit pour créer des débouchés économiques au niveau régional, principalement parce que les Autochtones sont souvent coupés des efforts visant à promouvoir le développement régional et rural. Cette coupure alimente le décalage de leur situation socio-économique et pèse souvent sur leur capacité à préserver leur mode de vie traditionnel.

Au cours des dernières décennies, bon nombre de peuples autochtones ont affirmé leurs droits à décider de leur propre destinée économique et ont établi des partenariats innovants à l'appui du développement régional. Ces efforts montrent que le dynamisme des économies autochtones est fondamental pour l'auto-détermination. Dans ce rapport de l'OCDE sont formulées des recommandations portant sur quatre grands domaines, qui visent à créer un environnement plus porteur pour les économies autochtones et à tirer parti de ces réussites :

1. Améliorer les statistiques et la gouvernance des données relatives aux Autochtones.
2. Créer un environnement propice à l'entrepreneuriat et au développement des petites entreprises autochtones aux niveaux régional et local.
3. Améliorer les régimes fonciers autochtones afin d'élargir les possibilités de développement économique.
4. Adapter les politiques publiques et la gouvernance afin de mettre en œuvre une approche territorialisée du développement économique de nature à renforcer la cohérence des politiques et à donner plus de pouvoirs aux communautés autochtones.

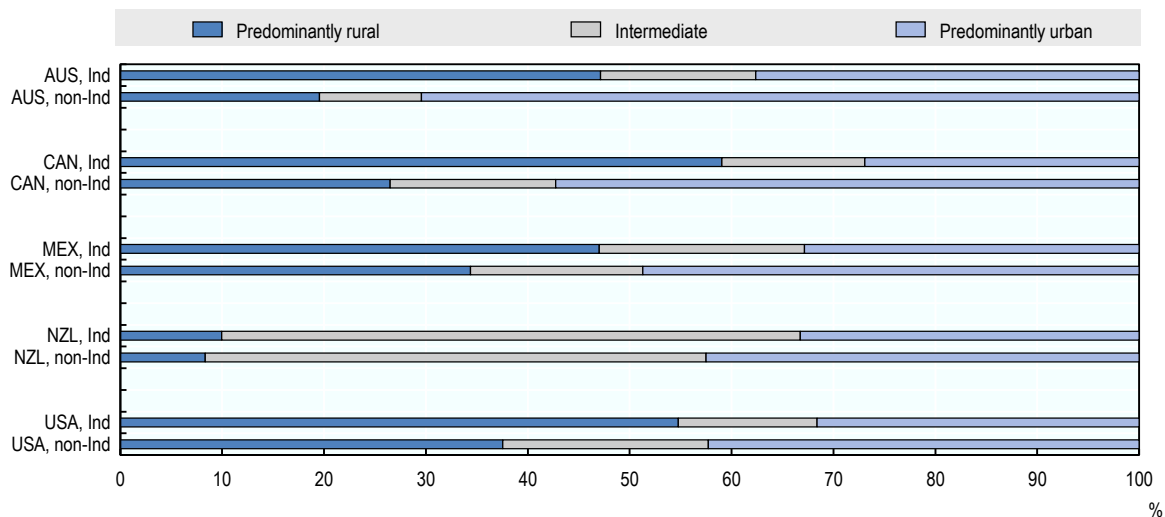


Développement économique et bien-être des communautés autochtones : statistiques et gouvernance des données

Les populations autochtones vivent davantage dans les zones rurales et leur situation socio-économique est moins favorable

Les Autochtones sont inégalement répartis sur les territoires nationaux et se concentrent davantage dans les zones rurales que le reste de la population. À l'échelle des petites régions des pays étudiés, 44 % de la population autochtone vit dans des régions essentiellement rurales (19 points de pourcentage de plus que la population non autochtone) et 30 % en zones urbaines (25 points de moins). Les Autochtones composent 8 % de l'ensemble de la population rurale et 5 % de la population urbaine de ces cinq pays. La population autochtone est de plus en plus urbaine sous l'effet des migrations et de la propension à se reconnaître comme Autochtone.

Graphique 1. Répartition de la population autochtone par type de région et par pays, 2016

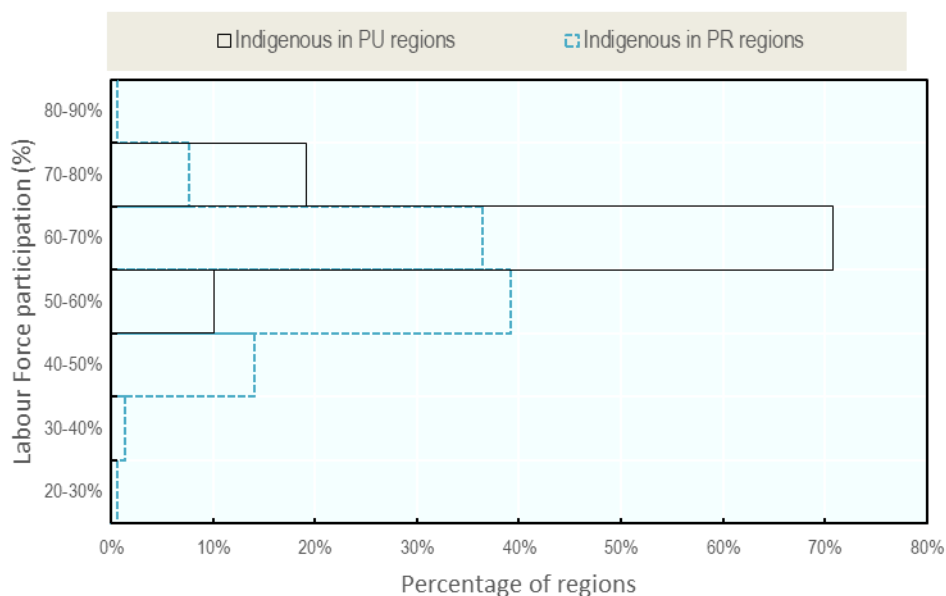


Note : « Ind. » : Autochtones. « Non-Ind. » : Non-autochtones.

Au regard des paramètres socio-économiques, l'écart entre Autochtones et non-Autochtones est plus marqué dans les zones rurales que dans les villes. Ainsi, on observe un écart de 8.6 points en moyenne entre le taux d'emploi des populations autochtones et des populations non autochtones des régions urbaines en Australie, Canada, États-Unis, Mexique et Nouvelle-Zélande, et de 18.4 points dans les régions rurales. Pour ce qui est du taux de chômage, l'écart moyen est de 5.2 % (régions urbaines) et 10.2 % (régions rurales). On constate également des différences importantes au sein des pays. Par exemple :

- En Australie, le taux d'emploi des Autochtones des régions essentiellement rurales est de 40 %, soit 35 points de moins que le taux d'emploi du reste de la population de ces régions.
- Au Canada, le taux de chômage des Autochtones dans les régions essentiellement rurales est de 21 %, soit 13 points de plus que pour le reste de la population de ces régions.

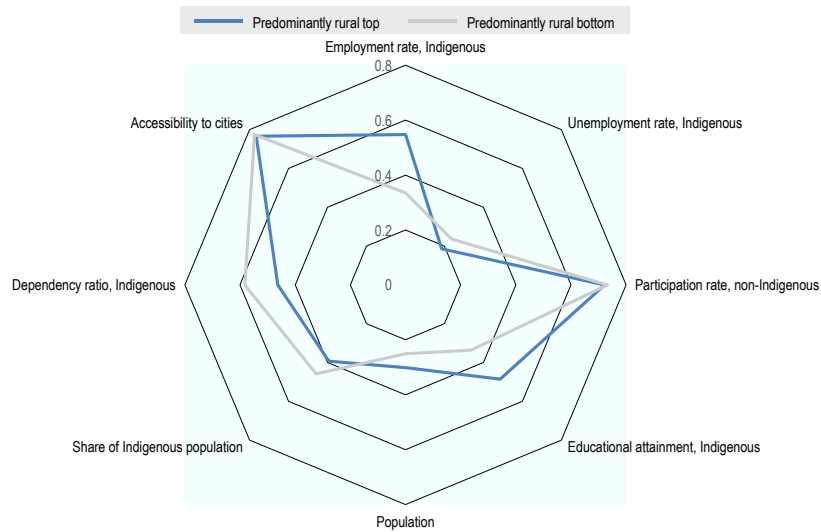
Graphique 2. Représentation des régions urbaines et rurales en fonction du taux d'activité en Australie, Canada, États-Unis, Mexique et Nouvelle-Zélande



Note : Ce graphique compare les taux d'activité en les ramenant à une même échelle. On utilise le pourcentage de régions entrant dans chaque catégorie en raison de la disproportion du nombre de régions essentiellement rurales (PR, 442) par rapport au nombre de régions essentiellement urbaines (PU, 89). La dernière année pour laquelle des données sont disponibles est 2013 pour la Nouvelle-Zélande et 2015 pour le Mexique. S'agissant du Canada, le taux d'activité se rapporte à la population âgée de 15 ans et plus.

Les facteurs associés à de meilleurs taux d'activité des Autochtones dans les régions rurales sont notamment une plus forte proportion de personnes qualifiées, une plus faible proportion d'Autochtones et une plus forte proportion de jeunes. Les régions rurales dotées d'une importante population autochtone sont confrontées à des inégalités socio-économiques plus marquées entre populations autochtones et non autochtones que les autres types de régions. Les possibilités d'accès aux villes ne semblent pas avoir d'influence sur les écarts de taux d'activité. Ces constats donnent une idée de l'importance de politiques territorialisées permettant de tirer parti des possibilités et des atouts locaux.

Graphique 3. Taux d'activité des Autochtones, régions rurales les plus performantes et les moins performantes



Note : Tous les indicateurs représentent des proportions (échelle de 0 à 1). Les régions rurales les plus performantes correspondent aux régions dont le taux d'activité des Autochtones se situe dans le premier quintile et les régions les moins performantes correspondent aux régions où ce taux se situe dans le dernier quintile, en 2016. Sont prises en compte uniquement les régions comptant une proportion relativement élevée d'Autochtones en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande.

Associer les peuples autochtones à la gouvernance des données permettrait d'obtenir des données de meilleure qualité reflétant leurs valeurs et leurs points de vue.

La définition officielle des peuples autochtones n'est pas toujours cohérente ni inclusive, d'où des données lacunaires et parcellaires. D'après les Nations unies, les peuples autochtones sont des peuples qui habitaient un pays avant sa colonisation, se considèrent comme tels du fait de leur ascendance, et relèvent d'institutions sociales, culturelles ou politiques distinctes. Les pays n'utilisent pas tous cette définition inclusive et certains recourent à différents critères objectifs (langue, activités, « degré de sang » et inscription sur les registres officiels). Ces définitions ne sont pas appliquées de manière uniforme dans les systèmes statistiques des différents organismes publics et niveaux d'administration. Conjugée à une défiance envers les institutions publiques et le recueil de données, cette situation explique en partie le caractère lacunaire et parcellaire des données relatives aux populations autochtones.

Une amélioration des statistiques et de la gouvernance des données relatives aux Autochtones peut apporter un éclairage permettant d'élaborer des politiques meilleures pour les peuples autochtones dans tous les types de régions. Un certain nombre de stratégies sont proposées afin d'améliorer les statistiques et la gouvernance des données relatives aux Autochtones, notamment : adapter les indicateurs de bien-être de façon à mieux prendre en compte les valeurs et points de vue des Autochtones ; mettre au point des enquêtes visant spécifiquement à combler les lacunes ; intégrer les territoires traditionnels dans les classifications géographiques aux fins de l'élaboration des statistiques ; et favoriser la souveraineté des Autochtones en matière de données. En outre, les cadres internationaux et nationaux de mesure du bien-être pourraient davantage prendre en compte les valeurs et les points de vue des Autochtones, en intégrant par exemple des indicateurs liés aux langues autochtones, aux structures sociales, à la discrimination fondée sur l'identité autochtone, aux économies de subsistance et à la représentation au sein des institutions publiques.



Recommandations : Améliorer les statistiques et la gouvernance des données relatives aux Autochtones

Les actions suivantes peuvent améliorer les **cadres statistiques autochtones** :

- Élaborer une définition nationale concertée qui reprenne les principes de la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux (auto-identification, ascendance et appartenance à un groupe).
- Veiller à l'application cohérente de cette définition nationale concertée dans les divers organismes publics et niveaux d'administration.
- Inclure les territoires autochtones dans la classification géographique standard aux fins de la collecte de données et de l'établissement de rapports statistiques.
- Produire régulièrement des rapports sur la situation des Autochtones au regard du bien-être (dans ses dimensions économique, sociale et environnementale) aux niveaux national et infranational (selon une ventilation par régions urbaines, rurales et éloignées) et selon le sexe et l'âge (comparabilité internationale et conformité avec les ODD).
- Réaliser des enquêtes spécifiques auprès de la population sur des thématiques importantes pour les peuples autochtones susceptibles de combler des lacunes du cadre statistique (ex. : moyens de subsistance, santé, activité, dirigeants/chefs et gouvernance).

Les actions suivantes peuvent renforcer la **gouvernance des données relatives aux Autochtones** :

- Intégrer une représentation autochtone à la gouvernance des offices statistiques nationaux, qui dispensera des conseils sur les questions stratégiques et opérationnelles ayant des retombées sur les peuples autochtones (ex. : définitions à des fins statistiques, conception d'indicateurs du bien-être et de méthodes de collecte de données).
- Mettre en œuvre des protocoles et des accords permettant la mutualisation des données entre les différents organismes en vue d'accroître la taille des échantillons et la disponibilité des données.
- Adapter les méthodes de recueil des données aux besoins des peuples autochtones en menant des enquêtes fondées sur des entretiens menés dans les langues autochtones, qui associent les communautés autochtones au processus de collecte de données d'enquête.
- Fournir aux organisations autochtones les moyens et les capacités de collecter leurs propres données sur des problématiques intéressant leurs communautés, à l'appui de décisions plus éclairées en matière de développement.



Promouvoir l'entrepreneuriat autochtone et le développement des petites entreprises en partenariat avec les communautés autochtones

L'entrepreneuriat autochtone peut créer des sources de revenus propres et favoriser l'émergence d'entreprises qui respectent et intègrent les savoirs et valeurs traditionnels.

La création et le développement d'entreprises autochtones sont essentiels pour relever les défis auxquels sont confrontés les peuples autochtones dans les différentes régions. L'entrepreneuriat offre la possibilité d'exploiter les atouts et les ressources dans le respect des objectifs des Autochtones en matière de développement et permet de créer des sources de revenus propres. Or, le taux de création d'entreprises des Autochtones est inférieur à celui du reste de la population. Les défaillances classiques du marché, comme l'asymétrie de l'information et une affectation inefficace des crédits, sont encore plus prononcées s'agissant des petites entreprises autochtones, en raison du caractère indivisible des terres autochtones (souvent détenues collectivement dans le cadre de fiducies), de phénomènes de discrimination et d'antécédents de crédits peu convaincants. Une approche anticipative de la croissance des entreprises autochtones peut favoriser l'auto-détermination en réduisant les liens de dépendance et en renforçant l'autonomie décisionnelle.

Les entreprises autochtones s'inscrivent dans un contexte culturel différent, souvent forgé par un savoir traditionnel et lié aux ressources naturelles. L'entrepreneuriat autochtone s'inscrit également dans un cadre institutionnel où priment le respect de la structure sociale, la reproduction des savoirs, langues et cultures traditionnels, et qui établit un lien entre l'entreprise et le développement économique de la communauté. Dans les pays membres de l'OCDE, on observe généralement des pratiques divergentes ou des manques pour ce qui est d'identifier les entreprises autochtones et de produire des statistiques à leur sujet. Il est donc difficile de cerner l'ampleur, les tendances en matière de croissance et la structure du tissu productif autochtone. Les éléments dont on dispose montrent qu'une grande partie de ces établissements appartiennent au secteur primaire et au secteur de la construction et qu'une faible part exercent dans le secteur des services aux entreprises et aux consommateurs. Cela signifie que les populations autochtones sont davantage susceptibles d'exercer des activités à faible valeur ajoutée et sont peu représentées dans les secteurs porteurs, pourvoyeurs d'emplois bien rémunérés.

La géographie détermine les ressources dont disposent les entrepreneurs autochtones et les marchés qui leur sont ouverts et, dans différents types de régions rurales, les peuples autochtones tirent parti des débouchés des secteurs exportateurs et non exportateurs.

L'éclairage géographique est essentiel à la compréhension du tissu économique autochtone. L'économie des zones rurales à forte population autochtone est très différente de celle de la région moyenne d'un pays donné du fait de la très petite taille et de l'isolement des zones de peuplement, d'une culture et de moyens de subsistance traditionnels et d'une plus grande dépendance à l'égard des industries primaires. Les possibilités d'accès aux villes, aux ressources naturelles et aux équipements déterminent les ressources et marchés qui s'offrent aux entrepreneurs autochtones. Afin de mieux cerner les trajectoires de développement envisageables pour les économies autochtones dans les zones rurales, on distingue les zones rurales proches d'une ville (avec ou sans ressources naturelles et équipements collectifs) et les zones rurales qui en sont éloignées (avec ou sans ressources naturelles et équipements collectifs).

Dans ces différents types de régions rurales, les populations autochtones développent des activités compétitives dans le secteur des produits exportables. On peut citer notamment la production de produits alimentaires et de boissons caractéristiques du territoire et bénéficiant d'une traçabilité, les activités minières et extractives, les services de gestion des terres et de protection de l'environnement, le tourisme culturel et l'écotourisme, les arts et la création, et les

énergies renouvelables. Ces activités sont source d'avantage concurrentiel pour les régions rurales dont elles peuvent contribuer à maximiser le potentiel de croissance. On trouvera dans l'étude un certain nombre d'exemples montrant comment des entrepreneurs et communautés autochtones ont su combiner les atouts locaux (terre, culture et savoirs traditionnels) pour créer des entreprises compétitives répondant aux objectifs de développement de la communauté et ayant des retombées positives sur toute la région. Il est également possible pour les communautés autochtones de s'appuyer sur les modèles d'entreprises sociales pour répondre à la demande locale tout en concrétisant des objectifs sociaux et environnementaux.

Une approche territorialisée du développement peut permettre de créer un environnement propice à l'entrepreneuriat — celui-ci devant être laissé à l'initiative des Autochtones, les pouvoirs publics jouant un rôle facilitateur et de soutien.

Les approches territorialisées du développement permettent de repérer les avantages concurrentiels, d'associer les parties prenantes et de mobiliser et coordonner les instruments d'action pertinents. Il est crucial que ce processus soit pris en main par les institutions autochtones locales en mesure de faire émerger un consensus sur les futurs objectifs de développement, d'arbitrer et régler les conflits internes, et de représenter la communauté lors de négociations avec des tiers sur des questions de développement. Ces institutions locales peuvent aussi mettre en place des mécanismes faisant le lien entre la croissance des entreprises autochtones et le développement économique et le bien-être de la communauté. Ainsi, les communautés autochtones peuvent recourir aux fiducies pour créer des entreprises et investir les revenus propres ainsi générés au service de l'exécution des programmes de développement de la communauté et de la création d'entreprises.

Les pouvoirs publics peuvent créer des conditions propices à une approche territorialisée de l'entrepreneuriat autochtone en s'attelant aux facteurs, tant du côté de l'offre que de la demande, source de blocages pour la croissance des entreprises. Il faut des panoplies de mesures cohérentes, qui soient adaptées aux contextes des différents territoires et permettent i) d'ouvrir l'accès au financement ; ii) de renforcer les capacités des entreprises ; et iii) d'améliorer l'accès aux marchés par des politiques d'achats préférentiels. Ces politiques de développement économique seront d'autant plus efficaces qu'elles seront spécifiquement adaptées à la situation unique et aux besoins propres des peuples autochtones (ex. : soutien aux activités de subsistance) et que les autorités et organisations autochtones participeront à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

Recommandations : Créer un environnement propice à l'entrepreneuriat et au développement des petites entreprises autochtones aux niveaux local et régional.

- Améliorer la qualité et la fiabilité des **données relatives aux entreprises autochtones** en adoptant un identifiant uniforme pour les entreprises autochtones dans le système statistique national.
- Assurer une meilleure **protection culturelle et intellectuelle** des produits et services autochtones en soutenant les initiatives de certification de l'authenticité des produits et services au sein des pays et en mettant en place des dispositifs de suivi et d'application.
- Donner les moyens de mener une **approche territorialisée** du développement économique en s'attachant à :
 - Fournir des cadres, des orientations et des outils à l'appui des plans de développement économique menés à l'initiative des communautés et fondés sur les valeurs et les points de vue des Autochtones.
 - Assurer la cohérence entre les politiques publiques et les investissements dans les facteurs clés (infrastructures, compétences et innovation) des différents territoires, en fonction de leur niveau de développement et leurs objectifs de développement.

- Améliorer l'**accès** des entreprises autochtones **au financement** en s'attachant à :
 - Intégrer les valeurs et les points de vue des Autochtones dans la conception des programmes de développement économique (ex. : avec des objectifs tels que le développement de la langue et de la culture autochtone, la prise en compte des besoins sociaux et le soutien aux activités de subsistance).
 - Offrir des solutions de capital-développement et de prêts spécifiquement destinés aux Autochtones, qui corrigent les imperfections (moindre concurrence, garanties insuffisantes et discrimination) pénalisant les communautés autochtones des zones rurales sur les marchés du crédit (et ce, pour toutes les entreprises, depuis les micro-entreprises jusqu'aux entreprises établies).
 - Veiller à ce que ces solutions soient assez souples pour tenir compte des caractéristiques des économies autochtones en zones rurales, comme la faiblesse des garanties ou les fluctuations de trésorerie, et prendre en compte les activités de subsistance et les activités commerciales saisonnières à la place du revenu salarial.
 - Améliorer l'efficacité de l'intermédiation financière en favorisant la formation d'institutions autochtones locales susceptibles de fournir aux communautés locales des services financiers et d'appui au développement des entreprises (et renforcer ainsi les capacités au sein des communautés tout en adaptant au mieux l'accompagnement des entreprises aux conditions locales).
 - Veiller à ce que le périmètre de ces institutions, pour ce qui est de la zone géographique et de la population desservies, soit adapté pour assurer leur viabilité et faciliter la mise en place de dispositifs leur permettant de mutualiser les risques et les ressources pour consentir des prêts plus importants.
 - Fournir les dispositifs et les infrastructures nécessaires et réduire les freins réglementaires afin d'encourager la création de marchés à impact social (financement d'activités produisant des effets positifs sur le plan social et/ou environnemental ainsi qu'un retour sur investissement) à l'intention des entrepreneurs autochtones.
- Renforcer les **capacités et compétences entrepreneuriales** en s'attachant à :
 - Proposer des services d'accompagnement et de mentorat pour élaborer des plans d'activité et donner aux nouveaux entrepreneurs la possibilité de bénéficier de conseils techniques.
 - Mettre en avant des exemples d'entreprises autochtones individuelles et collectives ayant réussi.
 - Donner accès à des ressources et des outils de nature à améliorer la culture financière des communautés autochtones.
 - Fournir des services ciblés d'appui au développement des entreprises assortis d'une aide financière contribuant aux coûts de démarrage et d'exploitation à l'intention des entrepreneurs et des chefs d'entreprises autochtones.
- Améliorer les **politiques de passation des marchés publics** ciblées sur les entreprises autochtones (en vigueur en Australie, au Canada et aux États-Unis), en s'attachant à :
 - Recourir à la fois aux systèmes des entreprises-cibles et des marchés réservés pour faciliter l'intégration des entreprises autochtones sur les marchés publics, et assurer un compte rendu régulier des résultats.
 - Concevoir des lots accessibles aux micro- et petites entreprises.
 - Offrir des services complémentaires d'appui aux entreprises autochtones sur les marchés publics (mentorat et co-entreprises, formation à la certification et instruments ciblés de capital-développement et de prêts).
 - Fournir des informations sur la planification des futurs travaux publics des différents niveaux d'administration à l'échelon régional afin de donner davantage de prévisibilité aux entreprises autochtones.



Reconnaissance, gestion et mise en valeur des terres autochtones.

Les droits fonciers et la sécurité de jouissance sont le fondement du développement économique et il existe une diversité de modèles de gestion des terres autochtones dans les différents pays.

Des droits fonciers et des titres de propriété bien définis constituent le socle du développement économique. Les terres autochtones désignent les territoires et les eaux traditionnellement utilisés ou occupés par des peuples autochtones. Ces terres bénéficient d'un statut juridique propre reconnaissant officiellement les peuples autochtones comme les « premiers peuples ». Une définition précise des droits de propriété s'exerçant sur les terres et les eaux est essentielle pour permettre aux Autochtones de mobiliser leurs atouts et de parvenir à l'auto-détermination. Il existe une diversité de droits de propriété autochtones officiels dans les pays, qui confèrent des prérogatives différentes en matière de propriété, d'exclusion des autres, d'usage et de transfert. Pour être efficaces, les régimes fonciers autochtones doivent reposer sur des procédures claires et transparentes de reconnaissance des droits, d'attribution aux différents groupes, de délimitation et de délivrance de titres de propriété, et de protection contre les intrusions.

Il existe différents modes de gestion des terres autochtones, qui déterminent les conditions dans lesquelles les peuples autochtones peuvent faire usage et exploiter leurs terres dans une optique de développement. Les peuples autochtones utilisent la terre au service de tout un éventail d'activités qui vont de la chasse et de la pêche de subsistance, aux pratiques culturelles en passant par l'exploitation commerciale des ressources naturelles. Ils gèrent parfois ces activités avec différents organismes publics et niveaux d'administration (agences responsables de l'agriculture, de la pêche, de l'exploitation minière, de l'eau et du foncier). La gestion des terres autochtones englobe les procédures de décision de ces organismes et niveaux d'administration au sujet de l'usage de ces terres. On distingue trois modes de gestion des terres autochtones en fonction du degré d'autonomie accordé aux peuples autochtones :

- **La gouvernance autonome :** l'État a accordé au groupe autochtone un certain degré d'autonomie s'agissant de la gestion de ses terres et des ressources naturelles qu'elles recèlent. Cette autonomie conditionnelle peut résulter de la capacité du groupe à s'autogouverner, capacité reconnue par un traité ou un accord portant sur les relations « de nation à nation ». Elle peut aussi être le fruit d'accords spéciaux de délégation au groupe autochtone du pouvoir réglementaire en matière d'environnement.
- **La gestion foncière conjointe :** dans ce mode de gestion conjoint, partagé ou collaboratif, également appelé co-gestion, le groupe autochtone partage la responsabilité et l'autorité sur les questions foncières avec les pouvoirs publics. Il peut être mis en place à la faveur de la création d'institutions spéciales, comme des conseils chargés des ressources naturelles ou du domaine foncier, composées à parts égales de représentants autochtones et non autochtones. Il peut aussi faire suite à la création de zones protégées (parcs ou réserves naturelles), dotées d'un mode de gestion définie comme partagée. Il se peut également que les ressources naturelles soient sous le contrôle de la puissance publique, mais que le groupe autochtone participe aux décisions relatives à l'attribution d'autorisations et de permis.
- **Co-existence :** dans ce modèle, les groupes autochtones sont considérés comme parties intéressées pour les questions de gestion foncière concernant leurs terres attitrées. Celles-ci peuvent être concernées de manière directe ou indirecte, par exemple dans le cas d'un projet qui ne se situe pas sur ces terres, mais dont les effets s'étendent jusqu'à elles. Faute de pouvoir statuer de manière autonome sur ces questions, les Autochtones peuvent néanmoins participer au processus de décision. Ils peuvent ainsi être consultés dans le cadre de procédures administratives (octroi de permis environnementaux), et influencer sur l'élaboration de lois, plans et autres documents stratégiques.

Différents modes de gestion foncière peuvent coexister au sein d'un même pays compte tenu de la diversité des cadres régissant les droits fonciers.

Il existe bon nombre d'instruments juridiques et de gouvernance différents pour concrétiser les possibilités de développement économique des territoires autochtones.

Le rapport recense toute une gamme d'instruments susceptibles d'être déployés pour permettre aux peuples autochtones de concrétiser le potentiel de développement économique de leurs territoires. Compte tenu de la disparité des modes de gestion foncière, il n'existe pas d'ensemble unique d'instruments ou de bonnes pratiques. Les différents instruments disponibles sont les suivants :

- **Planification de l'utilisation des terres autochtones** : délégation aux nations autochtones autonomes des compétences en matière de planification de l'utilisation des sols et garantie de l'existence de dispositifs permettant d'intégrer le savoir traditionnel et les intérêts des Autochtones dans la planification de l'occupation des sols au niveau local, municipal et régional.
- **Conservation et gestion des ressources naturelles** : instruments de gouvernance facilitant l'association des populations autochtones à la gestion des ressources foncières et hydriques, de nature à créer des emplois, à favoriser le financement et le renforcement des capacités nécessaires pour assumer ces responsabilités, et à faciliter une décision coordonnée avec les organismes concernés.
- **Contrôle des ressources de surface et souterraines** : instruments réglementaires permettant aux peuples autochtones de bénéficier de revenus propres en leur donnant les moyens de chiffrer la quantité et la valeur des ressources naturelles, d'avoir prise sur les procédures d'attribution de licences d'exploitation, de gérer les conflits d'usage et d'utiliser les ressources naturelles à des fins commerciales (minerais, hydrocarbures, forêts, pêche...).
- **Location, acquisition de terres et coordination foncière** : série d'outils intégrés au régime foncier autochtone de nature à accroître de potentiel de valorisation des terres en facilitant l'accès au crédit, en donnant les moyens d'étendre les terres autochtones et en regroupant les petites parcelles.

Des mécanismes permettant d'avoir voix au chapitre dans l'évaluation des projets et de négocier avec les promoteurs des projets peuvent donner de meilleurs résultats en matière de développement

Les peuples autochtones devraient avoir leur mot à dire dans l'évaluation des projets ayant des effets sur leurs terres, leurs activités traditionnelles, leurs moyens de subsistance et leurs intérêts commerciaux. L'évaluation de ces projets (d'infrastructure, miniers ou énergétiques, principalement) a généralement lieu dans le cadre de procédures d'approbation environnementale. Il est possible d'améliorer la participation des communautés autochtones aux processus de décision en faisant en sorte que les autorités et les peuples autochtones s'entendent sur les modes de consultation, en facilitant le dialogue en amont de la procédure d'approbation, en renforçant l'évaluation des retombées socio-économiques et cumulatives, en adaptant les procédures afin de prendre en compte le processus décisionnel des Autochtones et en indemnisant les coûts supportés.

Sur certains territoires peuvent exister des mécanismes permettant aux communautés autochtones de négocier des avantages, pécuniaires ou non, avec les promoteurs de projets concernant leurs terres. Ces accords de partage des avantages peuvent gagner en efficacité grâce à un dialogue et une entente en amont au sujet des règles de procédures dans la mesure où les communautés autochtones disposent d'une stratégie proactive pour articuler le projet avec leurs objectifs en matière de développement, et à un dispositif préalablement convenu de suivi et de mise en application de l'accord. Les pouvoirs publics peuvent apporter une réelle valeur ajoutée dans ce

contexte, en fournissant des orientations sur le processus de négociation, des modèles d'accords et des données, et en enregistrant les accords.

Recommandations : Améliorer les régimes fonciers autochtones afin d'élargir les possibilités de développement économique.

Reconnaître et protéger les **droits fonciers des Autochtones** en s'attachant à :

- Faire en sorte que les règles foncières autochtones soient prises en compte dans les instruments officiels conformément aux obligations découlant du droit national.
- Prévoir des procédures spéciales de gestion des conflits liés aux traités et accords passés avec les groupes autochtones et aux problèmes de droits fonciers non résolus qui se posent avec ces groupes.

Faciliter l'**attribution des droits fonciers** en s'attachant à :

- Adopter des règles techniques de délimitation en collaboration avec les peuples autochtones et associer ces derniers au tracé des frontières.
- Inscrire les droits fonciers des Autochtones dans des systèmes de cadastre transparents et facilement accessibles, afin d'éviter les revendications territoriales concurrentes et de faciliter l'accès aux données.
- Assurer des procédures administratives efficaces et rapides pour la délimitation des terres, l'attribution des titres et l'enregistrement au cadastre.
- Apporter un appui technique aux communautés autochtones pour recueillir des données sur les ressources foncières et hydriques et les cartographier afin d'éclairer la prise de décision réglementaire et de repérer les possibilités de développement économique.

Activer et soutenir les possibilités de développement économique des territoires autochtones en s'attachant à :

- Donner aux communautés autochtones les pouvoirs, les données et le soutien nécessaires pour élaborer des plans d'utilisation des sols, des codes fonciers et des cartes de zonage indiquant clairement les zones protégées pour des raisons écologiques et culturelles, et (pour le modèle de gestion autonome) le potentiel de valorisation économique.
- Veiller à ce que des dispositifs soient en place permettant aux communautés autochtones d'être largement consultées sur l'aménagement du territoire par les autorités municipales ou autres ayant compétence sur leurs territoires traditionnels ou leurs environs (applicable à tous les modèles).
- Offrir aux Autochtones des possibilités de tirer parti des ressources de surface et souterraines en s'attachant à :
 - Enrichir et actualiser les données fournissant des renseignements sur la quantité et la qualité de ces ressources.
 - Veiller à ce que les savoirs et pratiques traditionnels soient intégrés dans la prise de décision au sujet de la gestion des ressources naturelles, y compris de la planification et de l'octroi d'autorisations.
 - Établir clairement les droits de propriété sur les ressources naturelles et proposer des approches commercialement viables pour les exploiter et/ou les louer à des tiers (applicable aux modèles de gouvernance autonome et de co-gestion).
- Nouer des accords favorisant l'inclusion et l'initiative des peuples autochtones en matière de **conservation et de gestion de ressources naturelles** et leur offrant la possibilité de créer des débouchés économiques à partir de celles-ci (ex. : préservation des ressources, services écosystémiques et activités culturelles et touristiques) (applicable aux modèles de gouvernance autonome et de co-gestion).



- Inclure dans les régimes fonciers autochtones des outils et procédures efficaces de nature à **faciliter l'investissement et ouvrir les marchés du foncier** :
 - Aide à l'acquisition de terres pouvant être utilisées pour des activités traditionnelles et pour générer des revenus propres (y compris des terrains publics et des terres en pleine propriété).
 - Baux fonciers de longue durée transférables.
 - Révision des règles successorales et soutien au remembrement afin d'éviter les problèmes liés au morcellement (applicable au modèle de gouvernance autonome).

Assurer la **participation des peuples autochtones aux décisions relatives aux projets** (ex. : projets d'infrastructure, d'énergie et d'exploitation minière) qui touchent leurs territoires traditionnels en s'attachant à :

- Accompagner les promoteurs de projets et les encourager à nouer un dialogue avec les groupes autochtones et à les rencontrer avant de soumettre un projet pour approbation afin de s'entendre en amont sur les termes et modalités de la collaboration (choix du moment, lieu, langue et traduction, aide financière).
- Élargir le champ des évaluations d'impact sur l'environnement pour y ajouter les savoirs traditionnels et les enjeux socio-culturels et étudier les effets cumulés et plus larges des projets sur les valeurs culturelles et les activités traditionnelles des peuples autochtones.
- Établir un cadre national pour la consultation des groupes autochtones au sujet de l'élaboration des projets, qui se rapproche des normes internationales des Nations Unies sur le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (CLPCC) et prévoit donc :
 - des coûts faibles ou nuls
 - une large consultation en amont
 - une information claire et une collaboration éclairée
 - la possibilité de proposer d'autres options.
- Soutenir la mise en œuvre d'**accords de partage des avantages** :
 - guidés par des outils et des cadres communs et des exemples de bonnes pratiques,
 - offrant aux groupes autochtones la possibilité de bénéficier de conseils et d'accompagnement de la part de tiers,
 - associant avantages pécuniaires et non pécuniaires en lien avec les objectifs de développement et de bien-être à long terme de la communauté,
 - définissant un calendrier et un plan d'action pour la mise en œuvre,
 - disposant de dispositifs de règlement des litiges et/ou de révision des termes de l'accord,
 - contenant des dispositions relatives à la clôture du projet et aux mesures de réparation,
 - prévoyant des comptes rendus réguliers aux membres de la communauté sur l'avancement et les résultats.
- Élaborer des **bases de données accessibles** où sont systématiquement consignés et publiés les accords de partage des avantages (hors informations relevant du « secret des affaires »), dans un souci de transparence et, *in fine*, de responsabilité accrues.

Renforcer la gouvernance pluri-niveaux et les partenariats avec les peuples autochtones au service d'une approche territorialisée

Une longue tradition de cadres d'action territorialement indifférenciés en matière de développement des espaces autochtones a donné lieu à des problèmes de gouvernance caractérisés par l'absence de cohérence et de possibilités pour les peuples autochtones d'influer sur les politiques publiques.

Les politiques publiques doivent prendre en compte les disparités territoriales et donner plus de pouvoirs aux communautés autochtones pour concrétiser leurs objectifs en matière de développement et participer au renforcement des économies régionales. On l'a vu, la situation des Autochtones au regard du bien-être varie selon les régions, et les zones rurales rencontrent des difficultés particulières. La proximité des villes et l'accès aux ressources naturelles et aux équipements déterminent les marchés et débouchés potentiels qui s'offrent aux entrepreneurs autochtones, ce qui pose des problèmes particuliers dans les zones éloignées. La qualité des institutions locales est un élément décisif dans la capacité des communautés à assurer le développement économique. Pour enclencher un processus de développement, il est nécessaire que les instruments d'aménagement du territoire soient couplés à des investissements dans le capital humain, les infrastructures et l'accompagnement des entreprises, d'où la nécessité de substituer une approche territorialisée à une approche territorialement indifférenciée, sectorielle, non concertée et centralisée.

Les approches traditionnelles qui ne tiennent pas compte des disparités territoriales et sont fondées sur le principe de l'assimilation sont à l'origine de quatre problèmes de gouvernance qui entravent la mise en œuvre d'une approche territorialisée. Ce constat se fonde sur l'étude d'un échantillon de cinq pays (Australie, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Suède) présentant chacun ses particularités et ses différences (système fédéral/unitaire, usage de traités, répartition des compétences constitutionnelles, etc.). Sur fond de cette diversité d'expériences et de parcours historiques, quatre défis majeurs en matière de gouvernance ont été recensés :

1. **Manque de cohérence dans la prestation des services et la mise en œuvre des programmes** à destination des peuples autochtones au niveau local (ex. : de petits groupes de populations avec des besoins importants sont destinataires de multiples programmes et services émanant des ministères chargés de la santé, de l'éducation, du travail, de l'industrie, etc.)
2. **Coordination insuffisante entre et au sein des différents domaines d'action et niveaux de l'administration** pour pouvoir concrétiser les complémentarités des politiques publiques (ex. : la répartition des responsabilités à l'égard des terres autochtones est différente selon les niveaux d'administration, ce qui entraîne des failles dans la prestation ou la coordination des services).
3. **Peu de possibilités pour les organisations et les communautés autochtones d'influer sur la planification de l'action publique et les décisions en matière d'attribution des ressources** (en raison, par exemple, d'une faible représentation politique, de protocoles insuffisamment cohérents pour permettre une consultation constructive et de modes de participation inadaptés sur le plan culturel).
4. **Capacités insuffisantes des communautés autochtones**, notamment sur le plan de la qualité et du nombre de dirigeants/chefs des communautés, de la gestion et de la viabilité financière, et en raison d'un problème d'échelle (les principales organisations représentant les autochtones sont relativement jeunes, dépendent

largement de financements publics, par ailleurs limités, et font face à des demandes contradictoires).

Les pouvoirs publics et les communautés autochtones ont bien progressé dans la recherche de solutions à quatre ces problèmes de gouvernance et un ensemble de bonnes pratiques et d'enseignements liés à chacun d'eux a été mis en évidence.

Les autorités cherchent à renforcer la cohérence des politiques publiques en élaborant des cadres permettant d'adapter les politiques aux différents territoires, de combiner plusieurs domaines d'action, de prendre en compte les valeurs et les points de vue des Autochtones, et de lier le financement à l'obtention de résultats. Les progrès en la matière ne sont pas les mêmes dans les différents pays et de bonnes pratiques ont été recensées en Australie (avec le cadre d'évaluation des affaires autochtones), au Canada (avec la loi sur la gestion financière des Premières nations) et en Nouvelle-Zélande (avec le partenariat entre la Couronne et les Maoris en matière de croissance économique). Dans ce dernier cas, par exemple, le partenariat reconnaît la *whānau* (famille ou communauté élargie) comme le fondement de l'économie maori, ainsi que la nécessité d'associer davantage les Maoris à la gouvernance économique au niveau régional.

Pour résoudre les problèmes de coordination, les pouvoirs publics clarifient les fonctions et les responsabilités des différents organismes en créant des agences de coordination, en renforçant la capacité des agents locaux à jouer un rôle d'intermédiaire et en établissant des accords régionaux. Ces initiatives peuvent contribuer à surmonter des problèmes tels que l'éparpillement des programmes et des services ou encore la charge administrative et réglementaire qui pèse sur les organisations autochtones. Parmi les bonnes pratiques, on peut citer le recensement des prestataires de services locaux et l'établissement d'une plateforme partagée pour la planification ; l'approche de l'Australie qui a rattaché les Affaires autochtones aux services du Premier ministre dans une volonté de renforcer la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; ou encore l'Initiative sur les partenariats stratégiques du Canada, chargée de coordonner les investissements fédéraux dans une optique de maximisation des débouchés pour les entreprises autochtones et des taux d'emploi.

Il est essentiel d'offrir aux peuples autochtones des possibilités de nouer des partenariats sur un pied d'égalité afin de leur donner prise sur les décisions en matière de développement. Dans bon nombre de pays, les approches traditionnelles en matière de gouvernance et de politiques publiques à l'égard des Autochtones n'offraient pas cette possibilité de participer à la prise de décision. Parmi les bonnes pratiques liées à cette question figurent des formations en compétences culturelles à l'intention des fonctionnaires australiens, des programmes visant à renforcer les capacités locales et l'élaboration de protocoles de coopération au Canada, ou encore la loi sur la gestion des ressources naturelles et la loi sur les administrations locales en Nouvelle-Zélande.

L'auto-détermination peut progresser dès lors que les organisations et les communautés autochtones jouent un rôle de premier plan dans les stratégies de développement régional et rural. Il faut que les pouvoirs publics se détournent d'une approche consistant à contrôler et administrer au premier chef les ressources et les règles, pour endosser un rôle de facilitateur et catalyseur. Ils peuvent, pour ce faire, renforcer les institutions dirigées par les Autochtones et soutenir la formation de réseaux et d'alliances destinés à aider les peuples autochtones à influencer sur la prise de décision et à accéder aux ressources. Un certain nombre d'outils à l'appui de ces résultats, comme des services de conseil ou des médiateurs autochtones, sont retenus et examinés.



Recommandations : Adapter les politiques publiques et la gouvernance afin de mettre en œuvre une approche territorialisée du développement économique de nature à donner plus de pouvoirs aux communautés autochtones.

Faciliter la **cohérence des politiques** en élaborant des cadres d'action stratégiques nationaux (ou en étoffant les cadres existants) pour le développement économique des communautés autochtones de nature à :

- Intégrer dans les cadres d'action les valeurs et points de vue des Autochtones en matière de développement.
- Harmoniser les retombées de l'action publique sur les différents niveaux d'administration et domaines d'action et énoncer clairement les différents enjeux et possibilités en matière de développement pour les populations autochtones selon qu'elles vivent dans des régions urbaines, rurales ou éloignées.
- Inciter à recourir à des dispositifs et outils facilitant la mise en œuvre d'une approche territorialisée et permettant de mieux associer les peuples autochtones aux efforts en matière de développement régional (ex. : données locales, médiateurs locaux et participation aux structures régionales de gouvernance en place).
- Définir des résultats à court, moyen et long termes, susceptibles d'être mesurés (et ventilés selon les différents types de régions) à des fins d'évaluation, d'apprentissage et de remontée d'information.

Uniformiser la mise en œuvre et **renforcer la coordination** entre les différents niveaux d'administration, et les différents domaines d'action, mais aussi avec les communautés autochtones en s'attachant à :

- Clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs du développement économique des territoires autochtones.
- Renforcer les mécanismes de coordination entre les différents ministères et organismes publics et entre niveaux d'administration, s'agissant des projets et programmes de développement économique des territoires autochtones.
- Renforcer les capacités au niveau local afin que les agents publics puissent servir de médiateurs et augmenter les chances de trouver des solutions (et ne se contentent plus de gérer les programmes et les affaires administratives).
- S'appuyer sur des accords formalisés noués entre niveaux d'administration et communautés autochtones pour traiter les questions présentant une importance stratégique et suivre leur évolution.

Créer les conditions d'une **participation constructive** des peuples autochtones à la prise de décision publique en s'attachant à :

- Établir des protocoles et des obligations en matière de participation des peuples autochtones tout au long du cycle de l'action publique (définition du problème, élaboration de politiques, mais aussi mise en œuvre et évaluation des résultats).
- Traiter les déséquilibres de pouvoir dans les processus de participation et renforcer la capacité des dirigeants/chefs ou organisations autochtones à prendre part à la prise de décision en matière de développement.
- Développer des compétences interculturelles au sein des institutions publiques à tous les niveaux.
- Accompagner le recrutement et la progression de carrière du personnel autochtone au sein des institutions publiques.

Renforcer les capacités des organisations autochtones en leur fournissant les ressources et les outils nécessaires pour :

- Mettre en place des services de conseil et des pôles d'innovation régionaux, et soutenir les institutions de co-développement (par exemple, gouvernance et leadership, recherche et développement, et organismes de sensibilisation).
- Faire émerger des médiateurs au sein de la communauté autochtone, qui soient en mesure de nouer des relations avec les institutions publiques et privées, de tirer parti des possibilités de développement et de faire face à des défis complexes.
- Nouer des alliances entre communautés autochtones afin de renforcer les économies d'échelle et de traiter les questions d'intérêt mutuel (ex. : prestation de services, collaboration avec les promoteurs de projets sur les grands projets et les marchés publics).

