

RAPPORT SUR

# Les coopératives autochtones au Canada

Situation actuelle et potentiel de croissance

\_\_\_\_\_ ~ \_\_\_\_\_

DR. LOU HAMMOND KETILSON

ET

DR. IAN MACPHERSON

\_\_\_\_\_ ~ \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ ~ \_\_\_\_\_

Ce document a été préparé par le Centre for the Study of Co-operatives à l'University of Saskatchewan pour le compte de la Canadian Co-operative Association et du Conseil Canadien de la Coopération. Ce travail fut rendu possible grâce à la contribution financière du Ministère des affaires indiennes et du Nord et de l'Assemblée des premières nations.

L'impression de ce rapport a été financé par le Secrétariat aux coopératives, Gouvernement du Canada.



Copyright © 2001  
Centre for the Study of Co-operatives  
University of Saskatchewan

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite sous quelques formes ou par quelques moyens sans l'autorisation écrite du Centre for the Study of Co-operatives à l'adresse incluse plus loin. Dans le cas de photocopies ou autres formes de reproductions mécanique, s'il vous plaît consultez CANCOPY, l'Agence canadienne des droits d'auteur, au 1-800-893-5777.

Au sujet des auteurs: Lou Hammond Ketilson est professeur agrégé en Management and Marketing au College of Commerce et une Fellow du Centre for the Study of Co-operatives à l'University of Saskatchewan. Ian MacPherson est directeur du British Columbia Institute for Co-operative Studies à l'University of Victoria.

Edition, mise en page, et design par Nora Russell / Centre for the Study of Co-operatives

L'article intitulé "Ikaluktutiak Co-operative Limited, Cambridge Bay, NWT," par Wanda A. Wuttunee, qui se retrouve dans le rapport complet, fut initialement publié dans son livre « In Business for Ourselves: Northern Entrepreneurs—Fifteen case studies of successful small northern businesses » (Montreal and Kingston: McGill Queen's University Press, avec l'Arctic Institute of North America et la Faculty of Management of the University of Calgary, 1992). Il est reproduit avec sa permission.

Le présent document qui comprend l'avant-propos et les chapitres un à trois de la version originale complète est imprimé avec la permission du Centre of the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan.

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Ketilson, Lou Hammond.

Rapport sur les coopératives autochtones au Canada

Traduction de: Report on aboriginal co-operatives in Canada.  
Comprend les références bibliographiques.  
ISBN 0-88880-451-2

1. Autochtones—Canada—Conditions économiques. 2. Coopératives—Canada.  
I. MacPherson, Ian, 1939- II. University of Saskatchewan. Centre for the Study of Co-operatives. III. Titre. IV. Titre: Coopératives autochtones au Canada.

HD3448.K4814 2001 334'.089'97071 C2001-911395-1

Pour plus d'information au sujet de ce rapport, veuillez communiquer avec  
Le Centre for the Study of Co-operatives  
101 Diefenbaker Place  
University of Saskatchewan  
Saskatoon, SK S7N 5B8  
Phone: (306) 966-8509 / Fax: (306) 966-8517  
E-mail: [coop.studies@usask.ca](mailto:coop.studies@usask.ca)  
Website: <http://coop-studies.usask.ca>

Ce document est la partie principale du rapport sans les 11 annexes qui sont listées ci-après. Le document original complet, incluant les annexes est disponibles sur les sites web suivants: Centre for the Study of Co-operatives ([coop-studies.usask.ca](http://coop-studies.usask.ca)); Canadian Co-operative Association ([www.coopcca.com](http://www.coopcca.com)); et le Secrétariat aux coopératives ([www.agr.ca/policy/coop](http://www.agr.ca/policy/coop)).

Une version papier de ce document et de l'Annexe A "Profile socio-économique des coopératives autochtones au Canada," peuvent être obtenue comme documents distincts du Secrétariat aux coopératives, 930 Ave. Carling, Édifice Sirr John Carling, Pièce 467, Ottawa, ON, K1A 0C5, Tél: (613) 759-7194 Télécopieur: (613) 759-7489 / Courriel: [coops@em.agr.ca](mailto:coops@em.agr.ca).

L'Annexe I, les études de cas, est disponible en copie papier distincte du Ministère des Affaires indiennes et du Nord, 510-10 rue Wellington, Hull, PQ, K1A 0H8, Tél: (819) 994-4755 / Télécopieur: (819) 994-7595 Courriel: [infopubs@inac.gc.ca](mailto:infopubs@inac.gc.ca).

Annexe A: Profile socio-économique des coopératives autochtone au Canada

Annexe B: Analyse de l'environnement politique du développement des coopératives autochtones  
Partie 1: Perspectives des représentants en région  
Partie 2: Initiatives fédérales  
Partie 3: Initiatives provinciales/Territoriales

Annexe C: Les coopératives dans les communautés autochtones du Québec : Revue de littérature

Annexe D: Coopératives et communautés: considérations théoriques

Annexe E: Déclaration sur l'identité coopérative de l'ACI

Annexe F: Méthodologie

Annexe G: Critères de sélection pour les études de cas

Annexe H: Guide pour la rédaction des études de cas

Annexe I: Études de cas

- Arctic Co-operatives Limited
- Ikaluktutiak Co-operative—mise à jour 2000  
Original 1992
- Caisse Populaire Kahnawake
- Puvirnituk Co-operative
- Apaqtukewaq Fisheries Co-operative
- Anishinabek Nation Credit Union
- Native Inter-Tribal Housing Co-operative / First Nations Housing Co-operative
- Akochikan Co-operative
- Neechi Foods Co-operative Limited—mise à jour 2000  
Original 1991
- Amachewespimawin Co-operative
- Wilp Sa Maa'y Harvesting Co-operative

Annexe J: Études de cas additionnelles: deux coopératives d'habitation

Annexe K: Le processus de consultation

# Sommaire

Au Canada, on compte environ 133 coopératives dont les membres sont principalement Autochtones. Le plus grand nombre de coopératives autochtones se trouve dans les régions nordiques de l'Arctique, principalement parmi les peuples inuits et inuvialuits. Les coopératives autochtones répondent à divers besoins, et servent surtout à approvisionner les collectivités éloignées. Elles jouent également le rôle important de négociants d'objets d'art et d'artisanat, de riz sauvage, de poissons ainsi que de crustacés et de coquillages. Quelques coopératives ont montré qu'il était possible d'offrir du logement dans des collectivités urbaines, besoin essentiel présentant un potentiel considérable pour le développement futur.

L'histoire et le développement des coopératives autochtones émanent, dans une grande mesure, d'un vaste mouvement canadien dont elles font partie. Au total, les coopératives canadiennes comptent plus de 15 millions de membres, dont 12 millions font partie des coopératives de crédit et des caisses populaires. Certains types de coopératives comptent également un grand nombre de membres. Près de 3,7 millions de membres font partie du mouvement des consommateurs, et quelque 250 000 membres habitent dans des coopératives de logement (il existe plus de 2 100 coopératives comptant près de 90 000 unités). Les sociétés d'assurance appartenant à des coopératives, notamment les Co-operators, CUMIS et le Mouvement Desjardins, sont d'importantes sociétés dans leur industrie. Au total, le mouvement canadien possède plus de 169 milliards de dollars d'actifs et joue donc un grand rôle dans l'économie canadienne, particulièrement à l'échelle régionale.

Les coopératives autochtones font également partie d'autres organisations coopératives appartenant à des organismes nationaux de coopération, soit le Conseil canadien de la coopération et la Canadian Co-operative Association. Cette dernière compte parmi ses 27 membres régionaux les Arctic Cooperatives, des grossistes et des organismes de commercialisation appartenant à des coopératives nordiques (et principalement autochtones). Par l'entremise des deux organismes nationaux, les coopératives autochtones prônent l'énoncé fondamental de coopération de l'Alliance coopérative internationale dont elles font partie.

Le présent rapport passe en revue le contexte dans lequel les coopératives autochtones évoluent, examine la pertinence du modèle coopératif en fonction de ce que disent les chefs autochtones au sujet du genre d'économie qu'ils souhaitent encourager et fonde sur les résultats de onze études de cas ses conclusions et recommandations au sujet du potentiel de croissance des coopératives appartenant aux peuples autochtones pour leurs propres fins.

## Comprendre le contexte

- Au Canada, les peuples autochtones ont un niveau de vie inacceptable et souffrent ainsi de divers problèmes sociaux complexes.
- Les gouvernements ont déployé des efforts pour encourager le développement économique chez les peuples autochtones, mais ces derniers n'ont pas réalisé tous les résultats escomptés.
- Les chefs autochtones souhaitent que le développement économique soit fondé sur un processus qui tient compte de l'histoire, des aspirations collectives, de la diversité économique et des réalités sous-jacentes de chaque collectivité autochtone.
- L'approche de coopération respecte les objectifs et les méthodes privilégiées de développement communautaire formulés par les peuples autochtones.

## Conclusions

### *Réussites*

1. Les 133 coopératives autochtones au Canada, particulièrement celles qui sont situées dans l'Arctique, contribuent énormément à l'économie des collectivités qu'elles servent par l'entremise d'entreprises locales et des grossistes qu'elles possèdent, dont les profits ou les surplus leur reviennent.
2. Les coopératives emploient beaucoup d'Autochtones. Elles ont fait et font d'importantes contributions par l'entremise de la formation et de l'éducation qu'elles offrent à leurs chefs élus et à leurs employés.
3. Les coopératives autochtones, particulièrement celles de l'Arctique, ont fait preuve d'un esprit d'entreprise remarquable en participant à une vaste gamme d'activités économiques.

### *Réflexions sur les réussites futures*

4. Un contexte politique compliqué entrave généralement le développement économique et communautaire dans l'ensemble des provinces et territoires de façon différente selon le contexte provincial ou territorial, ce qui explique peut être le taux de réussite variable et le fait que le modèle coopératif est en perte de vitesse depuis quelques années
5. Les collectivités autochtones ont besoin de matériel d'enseignement et de développement sur les coopératives qui soit adapté à leur réalité et à leur culture et d'exemples de coopératives autochtones. La plupart des représentants provinciaux et territoriaux interrogés ont laissé entendre que les fédérations coopératives doivent exercer davantage d'activités de défense des droits et de sensibilisation, tandis que d'autres ont souligné la nécessité de nouvelles ressources pour le personnel autochtone et de spécialistes en économie autochtone pour faire des liens et promouvoir le modèle auprès des collectivités.
6. Les sociétés de développement autochtone jouent un rôle fondamental dans le contrôle des décisions sur le développement communautaire autochtone et jouent donc un rôle crucial dans la réussite des entreprises coopératives. On devrait encourager l'établissement de liens

officiels entre les fédérations coopératives et les sociétés de développement autochtone, particulièrement dans le Nord, et les opinions et priorités de ces sociétés à l'égard des entreprises coopératives devraient figurer dans la prochaine phase de recherche sur les coopératives autochtones.

7. Les peuples autochtones ont lancé et créé des coopératives non pas parce qu'on leur a dit qu'il s'agissait d'une bonne idée, mais bien pour répondre à des besoins clairement établis. On devra continuer de se fonder sur les besoins pour déterminer les réussites futures.

#### *Contributions*

8. Les coopératives contribuent à l'infrastructure physique des collectivités en offrant un meilleur système de transport et de communication dans les collectivités éloignées; en créant des emplois dans des industries axées sur les ressources; et en offrant des services essentiels, comme le logement coopératif.
9. Les coopératives ont énormément contribué au capital social des collectivités autochtones en améliorant les programmes d'éducation, en appuyant les compétences en gestion des affaires, en comprenant les autres sociétés et en favorisant l'action communautaire.
10. Les coopératives autochtones ont vu le jour grâce au leadership dévoué et informé provenant de l'extérieur ou des collectivités qu'elles servent. Les dirigeants de coopératives ont joué des rôles importants et variés au sein de leur collectivité.

#### *Défis futurs*

11. Même si les coopératives autochtones ont obtenu du financement de diverses sources, une plus grande collaboration avec les sources de financement gouvernemental, les organismes économiques autochtones et le secteur coopératif est essentielle.
12. Il faut effectuer davantage de recherche sur la place des coopératives au sein des collectivités autochtones, leur structure sociale, d'autres organismes économiques et les systèmes politiques.
13. Comme toutes les coopératives, les coopératives autochtones doivent relever le défi important de s'assurer du grand intérêt et de la participation de leurs membres.
14. Les types de coopératives suivants semblent être les plus prometteurs dans l'avenir : les coopératives d'art et d'artisanat; les magasins coopératifs, particulièrement dans les collectivités éloignées; les services financiers coopératifs; le logement coopératif, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves; le développement coopératif de l'économie axée sur les ressources; et la prestation de services sociaux.

### **Recommandations**

1. Un comité spécial (le comité de coordination des coopératives autochtones) formé de représentants de l'Assemblée des Premières Nations, d'Inuit Tapirisat du Canada, d'Affaires indiennes et du Nord canadien\*, du Secrétariat aux coopératives, du secteur des coopératives et du CAADA ainsi que des spécialistes des études sur les coopératives devraient être chargés a) d'élaborer une stratégie et de recommander un processus de mise en oeuvre pour favoriser la

- création de coopératives au sein des collectivités; et b) de superviser une série d'initiatives visant à sensibiliser davantage les peuples autochtones au modèle coopératif.
2. Il serait bon de mener une « enquête spéciale » pour recueillir des renseignements sur toutes les variables possibles touchant les coopératives (y compris les coopératives financières) et la collectivité.
  3. Les chefs inuits, inuvialuits et dénés doivent autant que possible examiner de façon plus approfondie l'expérience des coopératives nordiques dans les collectivités des Inuits, des Inuvialuits et des Dénés, compiler l'information à ce sujet sous des formes accessibles et la communiquer aux peuples autochtones.
  4. On devrait organiser un symposium/atelier spécial pour accroître nos connaissances sur les coopératives autochtones existantes et explorer les champs d'intérêt les plus susceptibles d'être exploités dans l'avenir.
  5. Les peuples autochtones doivent être en mesure d'élargir leurs connaissances et le développement des coopératives dans leur collectivité, qu'elles soient à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves.
  6. Le comité de coordination des coopératives autochtones devrait préparer un plan—selon les ressources, financières et non financières, des ministères, des organismes autochtones et du secteur coopératif—pour créer un groupe d'organiseurs de coopératives formé dans diverses parties du Canada qui serait en mesure d'aider les collectivités autochtones intéressées à étudier et à appliquer le modèle coopératif pour répondre à leurs besoins économiques et sociaux.
  7. Le comité de coordination des coopératives autochtones devrait évaluer dans quelle mesure les initiatives gouvernementales et sectorielles relatives à la création de coopératives autochtones peuvent être mieux coordonnées de façon continue. Le comité devrait coordonner son approche avec les programmes de développement de la Canadian Co-operative Association et du Conseil canadien de la coopération.
  8. On devrait consulter les fédérations des coopératives de l'Arctique au cours de l'élaboration future de programmes de formation, d'éducation et de promotion. Elles possèdent des connaissances et des traditions différentes et ont acquis de nombreuses années d'expérience dont toutes les coopératives autochtones devraient bénéficier.
  9. Il faut déterminer avec précision les opinions et les priorités des organismes de développement économique autochtone concernant l'expansion du mouvement coopératif dans les collectivités autochtones.

\* Dans le présent document, ce ministère est appelé soit Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) ou le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), selon la date de certains documents cités. Les deux noms sont valides. Le MAINC est l'ancienne appellation qui demeure l'appellation légale exigée dans la correspondance juridique. À d'autres fins, l'appellation AINC, conformément au Programme de coordination de l'image de marque, est suffisante.

# Remerciements

Le présent rapport a été préparé pour le compte de la Canadian Co-operative Association et du Conseil canadien de la coopération. Cette publication a été rendue possible grâce au financement d’Affaires indiennes et du Nord canadien et de l’Assemblée des Premières nations et à l’information précieuse fournie par le comité consultatif et le groupe de ressources mentionnés ci-dessous.

Les auteurs aimeraient remercier le comité consultatif qui a examiné les diverses versions du présent rapport et qui était composé des membres suivants : Carol Hunter, directeur, Services aux membres, Canadian Co-operative Association; Alain Roy, gestionnaire, Relations avec le Secteur coopératif et Bachir Belhadji, économiste, Secrétariat aux coopératives, Agriculture et Agroalimentaire Canada, gouvernement du Canada; Beverlee Moore, gestionnaire de la recherche, Direction de la recherche et de l’analyse, Brian Wilson, directeur intérimaire, Direction de la politique de développement économique, Patrick Sampson, analyste de la politique économique, Paul Coughlan, analyste de la politique économique et Rebecca McPhail, analyste principale des recherches, Direction de la recherche stratégique, Affaires indiennes et du Nord canadien; Judy Cooko-Whiteduck, directrice intérimaire, Economic Development Secretariat, et Bradford Kelly, agent chargé des politiques, Assemblée des Premières nations; et Pitseolak Pfeifer, conseiller en politique, et Rubi Arngna’naaq, Inuit Tapirisat du Canada. Le groupe de ressources est composé des membres suivants : Mary Pat MacKinnon, directrice, Affaires gouvernementales, Olivia Enns, conseillère en affaires gouvernementales, Debbie Steeves, adjointe administrative, Canadian Co-operative Association; et Réjean Laflamme, directeur du développement, Conseil canadien de la coopération.

Cependant, seuls les auteurs assument l’entière responsabilité de l’information, des conclusions et des recommandations incluses dans le présent rapport.



# Table des matières

<b>Sommaire</b>	5
<b>Remerciements</b>	9
<b>Avant-propos: Nature de la présente étude</b>	
Introduction	11
Objectifs du présent rapport	12
Complexité de la présente étude	13
Précision des termes utilisés	13
Définition des coopératives autochtones	14
Méthodologie	14
<b>Chapitre 1: Situation actuelle</b>	
Situation économique et sociale des autochtones	15
Approches gouvernementales à l'égard du développement économique autochtone	16
Perspectives autochtones de développement économique	18
Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones	20
Établir des liens entre le développement économique autochtone et les coopératives	23
Étendue et nature du mouvement coopératif autochtone à l'heure actuelle	29
Le contexte politique d'aujourd'hui	32
<b>Chapitre 2: Nouveaux thèmes—Coopératives et collectivités autochtones</b>	
Caractéristiques des études de cas	37
Nouveaux thèmes	40
Le rôle des agents externes	44
Exercice des pouvoirs	49
Soutien et participation communautaire	50
<b>Chapitre 3: Les possibilités de croissance</b>	
Meilleure compréhension des coopératives autochtones	52
Encourager le développement coopératif	55
Le modèle coopératif de développement économique communautaire	57
Encouragement d'une plus grande coordination entre gouvernements et entre le gouvernement et le secteur	59
Le besoin de recherche supplémentaire	60
Conclusion	61



## Nature de la présente étude

### Introduction

Lorsque l'on examine les possibilités qui s'offrent aux peuples autochtones au Canada aujourd'hui, force est de conclure que l'époque que nous traversons tient du meilleur et du pire. Les points positifs sont évidents : un plus grand sentiment d'appartenance et de fierté chez bon nombre d'Autochtones; l'efficacité du leadership à l'échelle nationale et au sein des collectivités autochtones dans tout le Canada; l'aboutissement des négociations des accords sur les revendications territoriales; et l'augmentation du nombre de jeunes Autochtones hautement qualifiés.

Les problèmes sont par contre tout aussi évidents : taux de chômage et de suicide élevé, particulièrement chez les jeunes; problèmes de santé étendus, frustration croissante à la suite de négociations qui perdurent au sujet de revendications territoriales et d'autres questions; faible niveau de scolarité; et désespoir causé par un héritage trop fréquent d'agressions.

Compte tenu de ce paradoxe « du meilleur et du pire », l'avenir dépendra pour une bonne part de la volonté et de la capacité des Autochtones à prendre en main leur propre destinée économique. Mais quelle est cette destinée? Quelles possibilités économiques peut-on prendre en considération? Quelle structure économique répond le mieux à leurs besoins? Quelle combinaison d'institutions économiques peut le mieux garantir le développement économique durable de leur collectivité? Comment peuvent-ils créer des organismes de santé et des organismes sociaux qui répondent à leurs besoins particuliers? Comment cette génération de chefs autochtones prendra-t-elle des décisions judicieuses au sujet d'importants règlements en matière de revendications territoriales, décisions qui façonneront la vie des générations à venir?

Ce genre de décisions présente des défis remarquables. Les peuples autochtones et particulièrement leurs chefs font face à diverses questions fondamentales en cherchant à créer leur propre avenir, sur le plan économique, social et politique. Ils prennent des décisions qui toucheront les peuples autochtones pendant des générations concernant la meilleure utilisation des fonds issus de traités; la création de collectivités durables; la façon de conserver les ressources financières dans leur collectivité au lieu de laisser les entreprises de l'extérieur en profiter; et la promotion de nouveaux types d'activités d'entreprises.

Il est donc important que les peuples autochtones comprennent bien toutes les formes institutionnelles possibles auxquelles ils peuvent avoir recours pour répondre à ces questions

complexes. *En gros, les peuples autochtones disposent de quatre options pour prendre des décisions au sujet de leur avenir économique : ils peuvent choisir d'encourager le développement des entrepreneurs individuels, approche qui a connu beaucoup de succès au cours des dernières années; ils peuvent former des alliances avec les entreprises canadiennes, approche qui offre beaucoup de possibilités; ils peuvent accroître la capacité des organismes « gouvernementaux » autochtones, notamment les conseils de bande, à entreprendre des activités économiques; et ils peuvent encourager le développement de coopératives qui exercent leurs activités sur le marché et qui ont des structures de responsabilité claires entre les chefs et les gens qu'elles servent.*

Chacune de ces formes d'entreprises a ses points forts et ses points faibles; aucune n'est parfaite ni ne répond à tous les défis que doivent relever les peuples autochtones. Les économies solides possèdent généralement les quatre types d'organisation économique.

Il est donc important que les chefs autochtones, qui doivent déjà répondre à des questions difficiles et complexes, soient au courant de toutes les options institutionnelles qui peuvent renforcer l'esprit communautaire et l'autonomie parmi les gens qu'ils servent.

**Qu'est-ce que le modèle coopératif?**

Le modèle coopératif comprend le recours à des organisations de type coopératif—fondées sur le contrôle démocratique, les récompenses en fonction de l'utilisation, la participation économique continue des membres, la responsabilité communautaire et les systèmes de valeurs coopératifs—par des gens qui désirent avoir la mainmise sur leur propre destinée économique et sociale.

**Objectifs du présent rapport**

Dans la présente étude, on examine les possibilités qui s'offrent aux peuples autochtones s'ils décident d'adopter le modèle coopératif de façon plus étendue pour répondre à un ou à plusieurs de leurs besoins. On y résume nos connaissances de la situation actuelle des coopératives autochtones et de leur contribution au développement économique et social, régional et communautaire. On y examine également la situation actuelle des coopératives autochtones, leurs caractéristiques et leur répartition sectorielle. De plus, on indique les avantages des coopératives autochtones pour le développement économique et social autochtone à l'aide d'études de cas au sujet de coopératives autochtones. Enfin, on tire des conclusions préliminaires concernant les possibilités de croissance, les exigences pour réussir et les stratégies visant à accroître leur incidence au sein des collectivités autochtones dans l'ensemble du Canada.

Les coopératives ne sont pas des organisations nouvelles ou non éprouvées au Canada ou au sein des collectivités autochtones canadiennes. Elles existent dans de nombreux secteurs de l'économie canadienne importants pour les peuples autochtones, y compris la pêche, l'énergie, l'exploitation forestière, le logement, les services financiers, les biens de consommation, les arts et l'artisanat. Elles participent à la formation, à la production de biens et services, à la commercialisation et à la vente en gros et au détail. Elle joue un rôle important dans le renforcement des capacités économiques, le perfectionnement des compétences, la création d'entreprises, le mentorat et l'emploi. Les coopératives autochtones jouent un rôle important dans le développement économique autochtone, particulièrement au Nunavut, au Nunavik et dans les Territoires du Nord-Ouest et présentent des possibilités de croissance dans les régions rurales et urbaines ainsi que dans les collectivités autochtones éloignées tant dans le sud que dans le nord du Canada. Le présent rapport traite de la façon dont ce potentiel peut être le mieux exploité.

### **Complexité de la présente étude**

La diversité des gens et des modèles constitue un des défis les plus difficiles que doivent relever les peuples autochtones qui utilisent de façon plus étendue le modèle coopératif. La situation des peuples et des collectivités autochtones diffère au sein d'une même nation et d'une nation à l'autre, dans les provinces et les régions et entre les collectivités urbaines et les réserves rurales. On remarque un continuum de développement chez les peuples autochtones dans l'ensemble du pays, qui visent tous l'autonomie et certains niveaux d'autonomie gouvernementale; chaque collectivité des Premières nations fait face à des circonstances uniques concernant ses ressources et capacités, et les peuples métis et inuits vivent une expérience tout aussi complexe.

De plus, les peuples autochtones, comme tous les peuples, peuvent utiliser le modèle coopératif pour le développement de la plupart des types d'entreprises économiques—de la micro-entreprise à la grande société—ainsi que la prestation de tous les types de services sociaux, littéralement de la naissance à l'enterrement. En fait, comme pour tous les peuples, l'application du modèle est limitée uniquement par la connaissance des options possibles et l'accessibilité des ressources, financières et humaines, pour créer des possibilités. Voici les questions auxquelles chaque collectivité autochtone intéressée doit répondre : le modèle coopératif répond-il à nos ambitions et à nos besoins? Dans l'affirmative, quels types de coopératives aurions-nous intérêt à organiser?

### **Précisions des termes utilisés**

Les auteurs ont utilisé le terme « autochtone » pour faire référence à tous les peuples qui se considèrent comme des descendants des premiers être humains à avoir habité le Canada : c'est-à-dire les peuples amérindiens (inscrits et non inscrits), les Inuits, les Inuvialuits, les Innus et les Métis. Ils ont utilisé le terme « Premières nations » pour désigner les Amérindiens inscrits associés à l'Assemblée des Premières nations.

## Définition des coopératives autochtones

Les auteurs acceptent la définition des coopératives adoptée par l'Alliance coopérative internationale : « Une co-opérative est une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement. » Ils parlent d'une coopérative autochtone lorsqu'elle est principalement située dans une collectivité autochtone, que les membres ou la clientèle sont principalement autochtones ou que les peuples autochtones possèdent la coopérative ou en exercent le contrôle. Ils ont inclus dans leurs données uniquement les coopératives qui sont officiellement constituées en société, même s'ils sont au courant qu'il existe certaines entreprises autochtones qui ne sont pas officiellement des coopératives, mais qui exercent les mêmes pratiques de coopération.

## Méthodologie

Le présent rapport est fondé sur la recherche suivante:<sup>1</sup>

- (a) une description de la situation économique et sociale autochtone;
- (b) une analyse des approches gouvernementales à l'égard du développement économique autochtone;
- (c) un examen de la mesure dans laquelle le développement économique préféré par les peuples autochtones cadre avec le modèle coopératif utilisé par certains peuples autochtones et d'autres;
- (d) onze études de cas de coopératives autochtones existantes visant à donner un aperçu des différents types de coopératives qui existent dans des contextes différents; et
- (e) la compréhension des coopératives qu'ont acquis les auteurs à titre de spécialistes en études sur les coopératives

Les auteurs utilisent la présente recherche pour évaluer les moyens que peuvent utiliser les peuples autochtones pour se tenir mieux informés au sujet du modèle coopératif et de la façon dont ils peuvent créer davantage de coopératives s'ils croient que cette forme d'entreprise répond le mieux à leurs besoins au sein de leur collectivité.

---

<sup>1</sup> Les contributions importantes à ce rapport comprennent le travail réalisé par Bachir Belhadji, analyste socio-économique au Secrétariat aux coopératives, Agriculture Canada, et celui de Rebecca McPhail, analyste-chercheur sénior avec Affaires indiennes et du Nord Canada. Leur recherche se trouve dans leur intégralité aux annexes A and B respectivement.

## Situation actuelle

### La question est urgente

Quelles mesures faut-il prendre pour rebâtir les économies autochtones qui ont été sérieusement perturbées au fil du temps, marginalisées et privées dans une large mesure des terres et des ressources dont elles dépendaient?... Il est d'autant plus urgent de répondre à cette question que tout progrès dans le sens de l'autonomie gouvernementale sera gravement compromis s'il ne s'accompagne pas de mesures pratiques visant à réédifier ces économies autochtones. Non seulement les niveaux d'emploi et de revenu des autochtones et de leurs familles, qu'ils vivent dans des villes ou des régions rurales, demeurent inférieures aux moyennes canadiennes, mais qui plus est, du fait de l'accroissement rapide de la population autochtone, des milliers de jeunes vont arriver sur le marché du travail au cours des deux prochaines décennies. Nous estimons qu'entre 1991 et 2016, il faudra créer plus de 300 000 emplois pour les autochtones afin de tenir compte de la croissance de la population autochtone en âge de travailler et d'amener les niveaux d'emploi des autochtones à la moyenne canadienne.<sup>2</sup>

### Situation économique et sociale des autochtones

La situation actuelle du développement économique dans les collectivités et les nations autochtones est loin d'être satisfaisante, c'est le moins que l'on puisse dire. Par exemple, une étude récente<sup>3</sup> sur le cart économique autochtone en Saskatchewan a révélé que, comparativement aux collectivités non autochtones, les peuples autochtones ont un taux de pauvreté plus élevé, sont moins scolarisés et sont affectés par le chômage chronique. L'étude a révélé que le revenu personnel moyen des Autochtones équivalait à 56 % du revenu personnel moyen des non-Autochtones. On a indiqué que 60,4 % des Autochtones de la Saskatchewan de 15 ans et plus n'avaient pas terminé l'école secondaire et que la collectivité autochtone dans son ensemble avait un taux de chômage d'environ 53 %. Les auteurs de l'étude ont prédit que les statistiques continueraient de s'aggraver, ce qui prive les collectivités autochtones et non autochtones des possibilités économiques et du PIB sans mentionner les coûts sociaux considérables que de telles statistiques supposent invariablement.

<sup>2</sup> "Développement économique," dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (Ottawa: La Commission, 1996), p. 1.

<sup>3</sup> M. Painter, K. Lendsay, et Eric Howe, "Managing Saskatchewan's Expanding Aboriginal Economic Gap," *Journal of Aboriginal Economic Development* 1, no 2 (Hiver 2000).

Une étude nationale menée récemment par Affaires indiennes et du Nord canadien met en lumière bon nombre des problèmes économiques et sociaux auxquels font face les personnes vivant dans les réserves. <sup>4</sup> Même si le pourcentage de personnes de 15 ans et plus sans scolarité ou n'ayant fait que la maternelle continue de diminuer, il se situe toujours à 5 %. Plus de 29 % des gens de plus de 15 ans ont moins de 9 années de scolarité, soit plus du double de la moyenne nationale. Le pourcentage d'habitants des réserves ayant fait des études universitaires, même s'il connaît une hausse, n'augmente pas aussi rapidement que celui dans la population en général. Le taux de participation de la main-d'oeuvre chez les hommes s'élève à 58 %, soit 15 % de moins que le taux comparable dans les collectivités non autochtones et 24 % de moins que la moyenne nationale. Le taux de participation chez les femmes s'élève à 45 %, près de 13 % de moins que le taux comparable dans les collectivités non autochtones et 19 % de moins que la moyenne nationale. Le taux de chômage dans l'ensemble de la collectivité s'élève à 28 %, ce qui est bien supérieur à la moyenne de 10 % dans les deux collectivités comparables et à l'échelle nationale au début des années 90. Le pourcentage des travailleurs indépendants ne s'élève qu'à 2,2 %, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 9,8 % dans des collectivités comparables et représente moins de la moitié de la moyenne nationale.

La situation à laquelle font face les Inuits, les Inuvialuits et les Innus est tout aussi troublante. Il arrive souvent que le taux de chômage se situe entre 50 et 70 % dans bon nombre des collectivités de l'Arctique. Les jeunes ont de la difficulté à poursuivre une carrière dans les économies de marché parmi leurs propres gens. Bien des emplois les plus rémunérateurs sont détenus par des travailleurs venant du Sud. Les défis que doivent relever le nouveau gouvernement du Nunavut ainsi que d'autres organismes gouvernementaux autochtones font partie des plus complexes auxquels font face les politiciens et les fonctionnaires canadiens à l'heure actuelle.

#### **Comprendre le contexte**

*Au Canada, les peuples autochtones ont un niveau de vie inacceptable et souffrent ainsi de divers problèmes sociaux complexes.*

### **Approches gouvernementales à l'égard du développement économique autochtone<sup>5</sup>**

Avant les années 60, les gouvernements ne déployaient pas beaucoup d'efforts pour promouvoir le développement économique des peuples autochtones et offraient tout de même une certaine aide pour le développement de l'agriculture ainsi que des arts et de l'artisanat. On supposait

<sup>4</sup> *Comparison of Social Conditions, 1991 and 1996* (Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada, 2000).

<sup>5</sup> Le sommaire suivant est basé en grande partie sur le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, pp. 15-20, and H.B. Hawthorn, ed., *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies* (Ottawa: Indian Affairs Branch, 1966).

essentiellement que la plupart des membres des Premières nations migreraient vers les collectivités urbaines et s'intégreraient au courant économique. Depuis les années 60, le gouvernement fédéral a mis l'accent sur l'éducation, la formation professionnelle et les techniques de mobilité de la main-d'oeuvre pour aider les peuples autochtones à s'adapter à l'économie axée sur les salaires.

Conformément à cette approche générale, le gouvernement fédéral a utilisé cinq types de programmes différents pour essayer d'encourager le développement économique des peuples autochtones. Ces approches étaient semblables à celles que les gouvernements ont généralement adoptées pour favoriser la croissance économique dans l'ensemble de la collectivité canadienne.

#### *Développement des entreprises*

Il s'agit de l'approche la plus importante que le gouvernement a adoptée pour encourager le développement économique. Elle est fondée sur l'hypothèse que la pauvreté est le principal problème des gens et que la façon de la résoudre est d'accroître le revenu personnel. On a créé au début des années 70 un fonds de développement économique visant des projets à l'intérieur des réserves qui offrait des prêts, des garanties de prêts, des capitaux propres et des services consultatifs aux projets tant individuels que collectifs. Ce fonds a été suivi par d'autres programmes semblables qui ont tous été regroupés dans le cadre de la Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDEA).

#### *Perfectionnement des ressources humaines*

En partie en raison de l'accent mis sur le développement des entreprises, le gouvernement a augmenté son financement de l'éducation et de la formation des peuples autochtones par l'entremise des stratégies de ressources humaines communautaires (1985-1992) et du programme Les chemins de la réussite des années 90. Ces initiatives ont été complétées par les travaux du Gabriel Dumont Institute et du Saskatchewan Indian Federated College, tous deux exploités par les Autochtones. Les premiers programmes de perfectionnement des ressources humaines avaient tendance à mettre l'accent sur le perfectionnement individuel qui pourrait contribuer à faciliter la migration vers la ville; les programmes ultérieurs ont mis l'accent sur la formation de gestionnaires de bandes et de représentants de la santé communautaire. À l'heure actuelle, on met de plus en plus l'accent sur la formation des diplômés dans les domaines techniques et professionnels de la santé, comme l'enseignement, les soins infirmiers et l'administration d'entreprises.

#### *Développement sectoriel*

Au cours des années 80, le gouvernement a de plus en plus mis l'accent sur le développement sectoriel, particulièrement dans les domaines de l'exploitation forestière, de la pêche, de l'agriculture, des arts et de l'artisanat ainsi que du tourisme. Même s'ils ont connu plus de succès que l'approche axée sur les projets individuels, on a de temps à autre dénoncé la trop grande ingérence du gouvernement dans les programmes sectoriels et leur incidence limitée sur la collectivité autochtone. Donc, au cours des dernières années, le gouvernement a davantage mis l'accent sur la

collectivité, en grande partie en raison des pressions exercées par les peuples autochtones qui se préoccupent de la façon dont la croissance économique affecte la santé communautaire.

#### *Développement économique communautaire*

Pendant les années 60, le gouvernement fédéral n'est parvenu à intégrer le développement communautaire dans ces initiatives économiques que de façon limitée. Il s'est à nouveau concentré sur cette approche dans les années 80 par l'entremise du transfert des responsabilités des programmes à l'échelle communautaire et d'une planification communautaire exhaustive. Cependant, ces programmes n'ont pas nécessairement entraîné un contrôle communautaire au cours du processus de mise en oeuvre communautaire. Récemment, le gouvernement a toutefois tenté d'encourager un plus grand contrôle local en offrant un soutien accru aux agents de développement économique.

#### *Le développement coopératif*

À divers moments depuis les années 40, les gouvernements fédéral et provinciaux ont encouragé la création de coopératives chez les Autochtones, particulièrement dans l'Arctique et le Nord des Prairies. Ces dernières années, ils n'ont fourni en comparaison qu'un soutien limité. Même si toutes ces initiatives ont connu un certain succès, le développement économique chez les peuples autochtones n'a pas produit tous les résultats escomptés, ce qui a entraîné une réflexion considérable, notamment des chefs autochtones, sur le type de développement économique souhaité.

#### **Comprendre le contexte**

*Les gouvernements ont déployé des efforts pour encourager le développement économique chez les peuples autochtones, mais ces derniers n'ont pas réalisé tous les résultats escomptés.*

### **Perspectives autochtones sur le développement économique**

Au fil des ans, les chefs autochtones ont réagi à la façon dont le développement économique autochtone a été réalisé. Par exemple, si l'on remonte en 1969, le rapport présenté par Manitoba Indian Brotherhood intitulé *Wahbung: Our Tomorrow*, recommandait de favoriser le développement économique dans chacune des réserves des Premières nations, non pas de façon décousue, mais bien selon un plan exhaustif composé de trois éléments intégrés :

- un plan visant à aider les gens et les collectivités à récupérer des conséquences pathologiques de la pauvreté et de l'impuissance
- un plan à l'intention des Indiens visant à protéger leurs intérêts dans les terres et les ressources;
- et un effort concerté de développement culturel et de perfectionnement des ressources humaines.

Cette perspective était axée sur l'hypothèse selon laquelle le développement économique doit être dirigé par les peuples autochtones afin que les intérêts individuels et communautaires soient pris en considération.

Une étude menée récemment par Robert Anderson sur le développement économique des peuples autochtones au Canada conclut ce qui suit :

[Traduction] De façon générale, les collectivités individuelles des Premières nations, des Inuits et des Métis adoptent une approche principalement collective au développement économique qui est étroitement liée aux terres traditionnelles de chaque groupe, à son identité en tant que nation et à sa volonté d'obtenir l'autonomie gouvernementale. Cette approche de développement collectif a trois objectifs : la réalisation de l'autonomie économique, l'amélioration de la situation socio-économique ainsi que la préservation et renforcement de la culture, des valeurs et des langues traditionnelles. L'approche de développement économique des collectivités autochtones diffère de l'approche des autres collectivités canadiennes de taille semblable situées dans des régions semblables par un solide aspect collectif d'envergure « nationale » et qui met l'accent sur la culture, les valeurs et langues.<sup>6</sup>

M. Anderson remarque également que les peuples autochtones s'entendent généralement pour dire que l'autonomie économique exige la participation à l'économie mondiale par l'entremise du développement d'entreprises souvent en partenariat avec les autres.<sup>7</sup> Pour réaliser leur objectif de trouver des partenaires d'affaires pour le développement des entreprises autochtones, l'Assemblée des Premières nations (APN) a organisé à Banff, en octobre 2000, une séance de réflexion nationale des chefs sur le développement économique des Premières nations. Au cours de l'événement, les chefs d'entreprises autochtones ont rencontré les dirigeants du milieu des affaires canadien pour élaborer des stratégies axées sur l'encouragement de l'entrepreneuriat privé et collectif en partenariat avec les investisseurs commerciaux. Pour appuyer cette initiative, l'APN met sur pied une commission de développement économique ayant pour objectif d'améliorer la qualité de l'information sur le développement économique dans les collectivités des Premières nations en augmentant le type d'information, de rétroaction, de recherche et d'outils accessibles.<sup>8</sup>

Les chefs autochtones ont également mis l'accent sur l'importance d'adopter de vastes approches au développement visant notamment les préoccupations concernant l'exercice des pouvoirs, la culture, la spiritualité, l'éducation, la formation, la guérison communautaire, le développement social et la culture des ressources. Bien des régions de l'Arctique ont conclu des ententes de

<sup>6</sup> Robert Brent Anderson, *Economic Development among the Aboriginal Peoples in Canada: The Hope for the Future* (North York: Captus Press, 1999), pp. 13–14.

<sup>7</sup> *The Promise of the Future: Achieving Economic Self-Sufficiency Through Access to Capital* (Ottawa: National Aboriginal Financing Task Force, 1996).

<sup>8</sup> [http://www.afn.ca/afnenglish/eco\\_development\\_secretariat.htm](http://www.afn.ca/afnenglish/eco_development_secretariat.htm)

revendication territoriale et doivent maintenant relever le défi de créer un développement économique durable. Le Nunavut représente une expérience remarquable du développement de l'autonomie économique d'une façon qui intègre les valeurs culturelles inuites dans de nombreuses nouvelles entreprises qui formeront l'épine dorsale de l'économie naissante. Cette vision est sans doute le mieux illustrée dans les objectifs du Conseil pour le développement des entreprises inuites du Canada établis en 1994 :

- regrouper les membres dans un réseau coopératif pour promouvoir le développement économique et l'autonomie gouvernementale dans les régions et collectivités inuites;
- développer la coopération, le commerce et les affaires économiques, non seulement au Canada, mais également dans le monde circumpolaire; et
- promouvoir les possibilités d'emploi et de formation des Inuits dans des entreprises et des activités économiques coopératives entreprises par des collectivités, des organisations ou d'autres groupes inuits.<sup>9</sup>

Des stratégies de développement économique et social innovatrices, comme l'approche de la collectivité crie de Ouje-Bougoumou, située en Abitibi, offrent un autre modèle de développement axé sur les besoins communautaires. Chassés de leurs terres et mis à l'écart de la vie politique et économique, les résidents d'Ouje-Bougoumou ont développé leur collectivité en mettant l'accent sur l'autodétermination. En 20 ans, ils ont reconstruit le village à l'aide de la main-d'oeuvre locale et établi une série de services publics et communautaires (services de santé, centres de jeunes, résidences pour personnes âgées, garderies, écoles et centres culturels). Le modèle de développement, même s'il n'est pas précisément coopératif, est exclusivement axé sur la communauté comme le modèle des kibboutz en Israël.

### **Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones**

L'une des enquêtes générales les plus récentes sur le développement économique autochtone est le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Le rapport indique qu'il faudrait créer plus de 300 000 nouveaux emplois pour les peuples autochtones d'ici 2016, défi presque insurmontable vu les possibilités limitées dans de nombreuses collectivités autochtones à l'heure actuelle.

Toute autonomie gouvernementale sans véritable assise économique ne être qu'illusoire, il convient donc de se demander comment.

*CRPA*, vol. 2, p. 775

---

<sup>9</sup> "Building a Sustainable Future," Inuits of Canada web page, Inuit Tapirisat web site, (<http://www.tapirisat.ca>), January, 2001.

La CRPA a relevé les quatre prémisses suivantes concernant la situation actuelle du développement économique chez les collectivités autochtones, c'est-à-dire les motifs et les besoins urgents de changer complètement la façon de penser pour faire avancer les choses.

*L'importance de l'histoire*

*Le principal élément qui a appauvri à ce point les communautés autochtones au cours des siècles a été l'intervention - délibérée ou involontaire, bien intentionnée ou intéressée - de la société non autochtone. Il est essentiel que changent les facteurs qui définissent le fonctionnement des économies autochtones et il en va de même pour le degré de pouvoir économique qu'exercent les autochtones. En ce qui concerne le domaine économique et la fonction gouvernementale, il faut permettre aux autochtones de trouver leurs propres solutions.*

*L'importance de la collectivité*

*Les décideurs gouvernementaux et le grand public ont parfois tendance à penser qu'il est possible de régler les problèmes économiques des communautés autochtones en faisant appel à des stratégies dirigées essentiellement vers les individus que l'on pense être dans le besoin. On attribue généralement ce problème au fait que les autochtones n'ont pas accès, individuellement, aux mêmes possibilités d'emploi ou de développement des entreprises que l'ensemble de la société canadienne.*

*Cette approche ne tient pas compte de l'importance de la collectivité (famille étendue, communauté, nation) dans la société autochtone, ainsi que des droits, des institutions et des relations de nature collective. Elle néglige également le fait que le développement économique résulte de l'interaction de nombreux facteurs comme la santé, l'enseignement, l'estime de soi, le bon fonctionnement des collectivités et la stabilité du milieu ambiant.*

*L'importance de concevoir le développement économique en tant que processus continu*

*Le développement économique de n'importe quelle communauté ou nation est un processus continu—d'ailleurs difficile et complexe—qu'il est possible de soutenir, mais également de contrecarrer. Il ne peut pas être livré tout prêt par Ottawa ou les capitales provinciales ou territoriales. Les principaux participants, soit ceux dont dépend directement le succès de ce développement, sont les individus et les collectivités des nations autochtones. Les gouvernements autochtones et non autochtones doivent donc soutenir ce processus, aider à créer les conditions qui y sont propices et supprimer les obstacles qui s'y opposent.*

*L'importance de reconnaître la diversité des économies autochtones*

*Cette diversité implique notamment qu'une politique de développement économique émanant d'Ottawa ou d'une capitale provinciale ou territoriale, qui serait appliquée de façon uniforme quelles que soient les conditions, n'a plus aucune utilité, si tant est qu'elle*

*en a déjà eu une. Il s'agit d'une raison amplement suffisante pour remettre enter les mains des institutions autochtones appropriées, au niveau des nations et des collectivités, le pouvoir et les ressources nécessaires afin de soutenir leur développement économique.*

Ce genre de réflexion a mené la Commission royale à faire les commentaires suivants :

Dans ces conditions, et selon les initiatives actuelles en matière de développement économique, il nous a semblé difficile d'envisager pour elles un avenir meilleur. Nous en avons donc conclu qu'il va falloir s'éloigner considérablement, voire radicalement, des façons de faire actuelles afin de garantir aux communautés et aux nations autochtones une assise économique leur offrant une plus grande autonomie. Nos travaux nous ont également convaincus que les conditions et les méthodes actuelles entraînent d'énormes coûts humains et financiers, ce qui rend d'autant plus urgente la recherche de meilleures solutions.<sup>10</sup>

Le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA), groupe qui pourrait jouer un rôle crucial dans la promotion et le développement futur du modèle coopératif chez les peuples des Premières nations a appuyé l'orientation énoncée par la *CRPA*.

Les auteurs du présent rapport sont également d'accord avec ces prémisses et estiment qu'elles servent de fondement à des possibilités d'entreprises coopératives chez les peuples autochtones. Même si l'on reconnaît que les représentants officiels du gouvernement et les peuples autochtones avaient de bonnes intentions par le passé, les auteurs estiment que ces prémisses offrent la possibilité d'offrir de meilleures solutions dans l'avenir

Les auteurs sont également d'accord avec la position prise par la Commission royale, que confirme leur expérience dans l'ensemble de l'Amérique du Nord selon laquelle le succès permanent et à long terme dépendra de cinq facteurs importants :

- rétablissement du pouvoir et du contrôle des terres et des ressources;
- création d'un contexte social/politique/culturel positif et encourageant pour le développement économique autochtone;
- élaboration d'instruments habilitants permettant de surmonter les problèmes liés au développement économique autochtone;
- perfectionnement d'une main-d'oeuvre qualifiée et formée en fonction de l'avenir; et
- acceptation et volonté de participer à l'activité économique du courant principal en collaboration avec les peuples autochtones.

---

<sup>10</sup> "Economic Development," chapter five, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, 1997, p. 1.

**Comprendre le contexte**

*Les chefs autochtones souhaitent que le développement économique soit fondé sur un processus qui tient compte de l'histoire, des aspirations collectives, de la diversité économique et des réalités sous-jacentes de chaque collectivité autochtone.*

**Établir des liens entre le développement économique autochtone et les coopératives**

Les diverses déclarations faites par les chefs autochtones au sujet de la façon dont ils aimeraient que leur économie se développe incite à la réflexion sur la façon dont l'approche coopérative respecte leurs idéaux.

Le mouvement coopératif accorde propriété et contrôle aux personnes qui en sont membres; il s'agit d'un mouvement qui a une longue histoire et qui a fait ses preuves pour répondre à tous les genres de besoins.

Les premières coopératives officiellement organisées et enregistrées ont été établies en Europe au cours du XIXe siècle par des gens désirant protéger leurs intérêts et améliorer leur bien-être économique et social. Les coopératives étaient fondées sur les principes suivants : un membre, une voix; la récompense en fonction de la participation et l'utilisation de l'éducation comme moyen d'habiliter les gens. Le mouvement « organisé » polyvalent a pris beaucoup d'ampleur principalement sur le continent européen au début du XXe siècle. Dans le courant des migrations européennes, les organismes coopératifs ont été établis dans le reste du monde également. De nos jours, les coopératives affiliées à l'Alliance coopérative internationale participent à des centaines de types différents d'entreprises; au total, elles comptent aujourd'hui plus de 800 millions de membres dans plus d'une centaine de pays.

Cette version institutionnalisée du comportement coopératif doit toutefois être située dans le contexte des formes informelles de coopération. En fait, les progrès réalisés par les mouvements coopératifs dans le monde entier correspondent bien à la mesure dans laquelle les sociétés et les collectivités ont participé traditionnellement à des activités de coopération spontanée, qu'il s'agisse de la chasse au phoque, de la récolte des céréales, de la commercialisation collective de fruits et légumes, de l'achat conjoint d'aliments et fournitures, de l'aide mutuelle en période d'adversité, de la vente d'objets d'art, du partage des compétences professionnelles, de l'offre collective de refuges et de l'accès communautaire à des services de santé. Les organisations coopératives bien établies ne représentent pas simplement l'imposition d'une forme institutionnelle; elles reflètent souvent des manifestations extérieures d'une compréhension profonde des avantages du comportement de collaboration—le type de compréhension qui émane de façon plus persuasive des cultures communautaires des peuples, y compris des peuples autochtones dans bien des régions du monde. Pour cette seule raison, l'avenir du développement coopératif chez les

peuples autochtones est prometteur, compte tenu de leur capacité et de leur dévouement communs à l'égard du comportement collectif.

Il existe plusieurs dimensions à la tradition coopérative qui correspondent plus particulièrement à la vision qu'ont les peuples autochtones du développement de leurs collectivités.<sup>11</sup>

**Définition d'une coopérative**

Une coopérative est une association de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement

"Déclaration sur l'identité coopérative de l'ACI," dans *Les principes coopératifs pour le 21e siècle* (Genève: ACI, 1996), p. 3.

*Premièrement*, les coopératives sont—ou devraient être—axées sur les besoins de leurs membres. Elles mettent l'accent sur l'importance de répondre aux besoins de leurs membres et de répondre aux pressions locales. Elles sont englobantes et respectent les droits des gens et les valeurs des collectivités. Donc, lorsqu'elles sont gérées de façon appropriée, elles peuvent devenir le reflet des besoins et de la fierté communautaire. Elles peuvent correspondre aux institutions commerciales réceptives que les peuples autochtones désirent et dont ils ont de toute évidence besoin.

*Deuxièmement*, les coopératives sont fondées sur les principes démocratiques suivants : un membre, une voix; responsabilité des chefs élus; et nécessité de tenir les membres informés au sujet de leur coopérative. Elles peuvent, comme dans l'Arctique, être facilement orientées par les traditions autochtones et la participation communautaire par l'entremise desquelles les préoccupations sont « jetées dans le puits auquel tout le monde s'abreuvera »—processus en vertu duquel les groupes parviennent à un consensus par l'entremise d'un processus collectif de réflexion et de discussion. De telles traditions peuvent normalement être facilement transposées dans le processus de prise de décisions collectif qui caractérise un développement coopératif solide.

Neechi Foods, coopérative de travailleurs au centre-ville de Winnipeg, est un exemple d'intégration de la prise de décisions participative dans une coopérative appartenant à des Autochtones. Elle a réussi à prospérer et à offrir des emplois alors que d'autres entreprises d'alimentation ont dû interrompre leurs services. Même si elle oeuvre dans une industrie très compétitive et difficile, l'entreprise vise des objectifs sociaux élevés d'harmonie, de

<sup>11</sup> Voir l'annexe E pour la page sur l'identité coopérative de l'Alliance coopérative internationale qui présente la base de discussion généralement acceptée qui suit. Un examen plus complet de ce contexte se trouve dans Ian MacPherson, *Les principes coopératifs vers le 21e siècle* (Genève, 1996).

sensibilisation à l'environnement et de justice sociale et tient compte de l'opinion de ses travailleurs dans les décisions qu'elle prend.

*Troisièmement*, si elles sont gérées de façon efficace, les coopératives approfondissent les relations avec les membres au fil du temps en les encourageant de façon systématique à accroître leurs investissements dans des capitaux propres et en les faisant participer aux diverses activités de la coopérative. Elles peuvent également, comme l'ont bien montré les coopératives de l'Arctique, accroître de nombreuses façons créatives la gamme de services économiques et sociaux qu'elles offrent à leurs membres. Dans bien des collectivités arctiques, par exemple, les coopératives non seulement exploitent des magasins et vendent des objets d'art inuits, mais elles exploitent également des hôtels, des entreprises touristiques, des entreprises de réparation de machinerie et des bureaux de poste—en fait, tout type d'entreprises dont la collectivité a besoin et qui peut être exploité de façon efficace.

*Quatrièmement*, le fondement des besoins des membres de la collectivité, les structures démocratiques et le renforcement de la participation des membres signifient que les coopératives pourraient devenir une solution solide au défi que pose la déclaration Wabung du Manitoba Indian Brotherhood de la fin des années 60 :

À la suite d'un siècle d'administration gouvernementale et de contrôle gouvernemental et ecclésiastique ainsi qu'en raison du climat de dépendance envers l'État où pratiquement toutes les décisions liées à votre vie et à votre avenir sont prises par les autres, il faudra complètement changer notre façon de réagir et de participer à la collectivité.<sup>12</sup>

*Cinquièmement*, les coopératives mettent l'accent sur l'importance de l'autonomie par rapport aux institutions politiques et entreprises privées et sur le fait que cette autonomie est souvent la clé de leur succès. Par exemple, une des raisons pour lesquelles les coopératives de l'Arctique ont connu autant de succès est qu'elles se sont distancées des institutions politiques et ont établi des relations efficaces avec les gouvernements.

---

<sup>12</sup> Frank Cassidy and Robert Bish, *Indian Government: Its Meaning in Practice* (Lantzville, BC: Oolichan Books and The Institute for Research on Public Policy, 1995), p. 94.

**Pertinence du modèle coopératif**

Le modèle coopératif se conforme aux priorités de développement économique relevées par la Commission royale sur les peuples autochtones.

- il permet *aux peuples autochtones de développer leur propre solutions;*
- il respecte *la collectivité dans la société autochtone;*
- il reconnaît que *le développement économique de toute communauté est un processus— complexe et difficile;* et
- il situe *l'autorité et les ressources pour appuyer le développement économique entre les mains des institutions autochtones appropriées au niveau de la nation et de la collectivité.*

“Développement économique,” *CRPA*, chapitre cinq, p. 3.

Des coopératives ont été créées dans les Territoires du Nord-Ouest dans les années 50 en partie en raison de l'aide des représentants officiels du gouvernement. Pendant les premières années, bon nombre de coopératives ont failli cesser leurs activités en partie en raison de la participation de membres de conseils élus aux décisions commerciales. Le point tournant est survenu lorsque les coopératives ont mis l'accent sur la sensibilisation des membres, la valeur des pratiques de gestion d'entreprise efficaces visant à créer des dividendes et la prestation continue des services. À mesure que les membres sont devenus mieux informés, ils ont assumé une plus grande responsabilité à l'égard de leurs propres affaires tout comme leurs coopératives. En 1972, 26 magasins se sont regroupés pour former Arctic Co-operatives Limited (ACL), dont les ventes, en 1999, totalisaient près de 69 millions de dollars. L'organisation a retourné près de 2 millions de dollars à ses (43) coopératives membres et a conservé des gains de 890 000 \$ et des réserves de 2,65 millions de dollars. Elle est devenue l'une des plus importantes sources économiques du Nord canadien et certainement la plus importante appartenant à des gens du Nord.

Arctic Co-operatives et les coopératives qui possèdent l'organisation ont dû elles-mêmes prendre leurs distances par rapport aux gouvernements de Yellowknife et d'Ottawa, raison principale du déménagement du siège social d'ACL à Winnipeg en 1985. Même s'il s'agissait essentiellement d'une décision commerciale qui n'était pas sans controverse, le déménagement à Winnipeg a été important, car il a permis à l'organisation de beaucoup moins dépendre des représentants officiels du gouvernement. Les coopératives doivent franchir une étape délicate, particulièrement après le stade de formation, lorsque l'aide gouvernementale doit être réduite, et le temps était venu pour Arctic Co-operatives. Depuis, l'organisation a réalisé des progrès constants, et la stabilité de l'organisation—et des coopératives qui la possèdent—est devenue de plus en plus évidente.

*Sixièmement*, la tradition coopérative met l'accent sur l'importance de la coopération parmi les coopératives. Encore une fois, l'expérience de Arctic Co-operatives Limited prouve clairement l'importance de ce principe. L'organisation a pris naissance en grande partie en raison du travail des dirigeants de la Co-operative Union of Canada (le prédécesseur de la Canadian Co-operative

Association). Le Co-operative college of Canada fournit de la formation importante aux chefs élus et gestionnaires des coopératives de l'Arctique pendant la période de formation. Les coopératives fédérées ont fait preuve de beaucoup de souplesse et de constance en offrant du soutien aux coopératives du Nord au fil des ans, et la société d'assurance Co-operators a été un bon investisseur et partenaire d'affaires. Plusieurs dirigeants de coopératives de crédit du Sud ont déployé des efforts pour créer des coopératives de crédit dans les régions nordiques, et c'est ce qui se produira un jour—probablement lorsque les coopératives du Nord seront davantage en mesure de subvenir à leurs besoins.

L'Arctic Co-operative Development Fund, organisme de services financiers appartenant aux coopératives du Nord, est un très bon exemple de la coopération entre coopératives. Le fonds a commencé ses activités en 1986 avec un peu plus de 10 millions dollars d'actifs; en 1999, ces éléments d'actif étaient passés à plus de 28 millions de dollars, y compris plus de 18 millions de dollars en investissements de coopératives locales, provenant en grande partie des dividendes du fonds remis aux coopératives chaque année. De plus, il a récemment remis plus de 1,5 million de dollars en dividendes à ses coopératives membres. Il a respecté un budget serré et consenti des prêts à un faible coût en raison de l'infrastructure déjà existante d'Arctic Co-operatives.

#### **Les avantages d'être membres**

Les membres des coopératives peuvent...

- posséder la coopérative;
- partager les surplus ou profits en fonction de l'usage;
- influencer les politiques qui régissent la coopérative;
- investir dans leur coopérative;
- bénéficier de ce que fait la coopérative dans leur collectivité;
- apprendre des programmes de formation et d'éducation qu'offre la coopérative; et
- être fiers de leur propre organisation.

De plus, les coopératives membres ont appris que le fonds représente une forme de mécanisme d'assurance par l'entremise duquel elles peuvent s'entraider dans les périodes difficiles : un seul prêt n'a pas été remboursé—par une coopérative qui a fermé ses portes—et la plupart des prêts sont remboursés avant leur date d'échéance. Les coopératives demeurent en règle avec le fonds en partie parce qu'il est avantageux de le faire et également parce qu'elles travaillent avec leurs pairs dans une entreprise commune. Le fonds est un exemple frappant de la façon dont les coopératives qui travaillent ensemble peuvent créer un capital collectif et des ressources partagées pour le bien commun.

*Septièmement*, les coopératives sont profondément attachées à leur collectivité. Elles ne peuvent être achetées et vendues sans l'accord des membres, ce qui devrait éliminer les préoccupations

chez les peuples autochtones au sujet de la perte de contrôle de toute entreprise prospère qu'elles gèrent. Il s'agit d'une forme d'entreprise qui ne peut être vendue peu importe les intérêts des principaux intervenants. Les coopératives, lorsqu'elles sont exploitées de façon appropriée, contribueront donc en permanence à la santé économique et sociale d'une collectivité.

#### **Dimensions importantes des coopératives**

- elles sont axées sur les besoins des membres;
- elles sont fondées sur des principes coopératifs;
- elles encouragent l'engagement des membres avec le temps;
- elles favorisent la responsabilité;
- elles ne dépendent pas des institutions politiques, des gouvernements et des entreprises capitalistes;
- elles sont créées par la coopération entre coopératives;
- elles se préoccupent de la collectivité; et
- elles font la promotion d'un développement graduel et solide.

Dans le monde entier, particulièrement chez les peuples autochtones, les coopératives se préoccupent particulièrement des questions culturelles. Elles parrainent des événements spéciaux pour les personnes âgées, poursuivent des études linguistiques, célèbrent des danses traditionnelles et encouragent la fierté communautaire chez les jeunes. Elles appuient généralement les activités communautaires, comme les sports d'équipe, et elles aident habituellement les jeunes à poursuivre leurs objectifs scolaires. Cependant, les coopératives ne sont pas des organismes de charité et elles doivent exercer des activités de façon prudente en prenant des décisions éclairées après avoir assuré leur viabilité économique.

*Huitièmement*, les coopératives se développent graduellement, en reconnaissant les complexités du développement personnel et communautaire, en se fiant sur l'incidence cumulative des programmes d'éducation et de formation et en accumulant lentement des ressources en capital. Elles ne sont pas des « solutions rapides », mais lorsqu'elles connaissent le succès, elles représentent des fournisseurs assurés de la sécurité économique, de l'enrichissement personnel et de la stabilité communautaire.

Globalement, l'approche coopérative convient bien aux idéaux fondamentaux des Autochtones au sujet du développement, qui est principalement collectif, axé sur la collectivité autochtone individuelle. Elle répond bien aux priorités de la Commission royale sur les peuples autochtones. Elle satisfait aux critères du développement économique présentés dans d'autres rapports—par exemple, le Scone Report de 1989, dans lequel les conseils des Territoires du Nord-Ouest ont indiqué que l'autonomie économique devrait être fondée sur la croissance économique qui conserve et réinvestit les ressources dans des activités et qui crée des entreprises durables.

### **Comprendre le contexte**

*L'approche de coopération respecte les objectifs et les méthodes privilégiées de développement communautaire formulés par les peuples autochtones.*

### **Étendue et nature du mouvement coopératif autochtone à l'heure actuelle<sup>13</sup>**

Au Canada, on compte environ 133 coopératives dont les membres sont principalement autochtones. Un grand nombre de ces coopératives se trouvent dans des collectivités peu peuplées et éloignées, même si on remarque un intérêt grandissant dans les grandes collectivités situées près des grandes villes et même un certain intérêt chez les peuples autochtones habitant les villes.

Nous avons obtenu beaucoup d'information au sujet de 77 (soit 57 %) de ces coopératives parce qu'elles ont présenté des données au Secrétariat des coopératives. Nous croyons également que pratiquement toutes les grandes coopératives ont soumis des données au Secrétariat, ce qui signifie que l'information que nous possédons représente beaucoup plus que 57 % des membres et des activités commerciales des coopératives autochtones au Canada aujourd'hui.

Plus de la moitié des coopératives se trouvent dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Nunavik. Leurs débuts remontent à la fin des années 50, et le nombre de coopératives a rapidement augmenté au cours des années 60 et 70, en grande partie en raison des efforts déployés par les fonctionnaires des Affaires du Nord et d'autres « habitants du Sud » au courant du développement des coopératives et intéressés par le mouvement. L'approche coopérative s'est révélée très populaire en Arctique et de plus en plus dans le Nord en général; au milieu des années 90, pratiquement toutes les collectivités du Grand Nord avaient une coopérative.

Selon Arctic Co-operatives Limited, plus de 95 % des membres des coopératives du Nord sont autochtones, les 5 % restants étant composés de gens du Sud habitant dans le Nord. Les Inuits forment le plus grand groupe parmi les membres, particulièrement au Nunavut et au Nunavik. Dans l'Arctique occidental, un grand nombre d'Inuvialuits et de Dénés sont également membres, et, au cours des dernières années, les Dénés se sont joints à des coopératives existantes de plus en plus nombreuses et ont lancé de nouvelles coopératives. Par conséquent, dans le présent rapport, les coopératives de cette région seront appelées les « coopératives de l'Arctique ».

Les coopératives de l'Arctique ont créé deux fédérations distinctes de coopératives : la première, Arctic Co-operatives, sert des coopératives au Nunavut et aux Territoires du Nord-Ouest, et la seconde, la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec, sert les coopératives du Nunavut.

<sup>13</sup> Les auteurs désirent reconnaître l'apport de Bachir Belhadji, analyste socio-économique avec le Secrétariat aux coopératives, Agriculture et Agroalimentaire Canada. Son travail est inclus en entier au présent rapport sous l'annexe A.

Ces fédérations ont permis de stabiliser les coopératives du Nord en créant des normes de comptabilité, de commercialisation et d'emploi pour tout le système et en représentant les membres auprès des gouvernements. De plus, ACL est un membre-propriétaire de Federated Co-operatives, grossiste coopératif de Saskatoon appartenant à des coopératives de l'Ouest canadien (et par l'entremise d'ACL, dans le Nord du Canada).

Au Québec, un deuxième réseau est associé au Mouvement Desjardins. En plus des six caisses populaires que possèdent et exploitent exclusivement les Autochtones; il y existe environ 20 caisses populaires fournissant aux Autochtones des services particuliers à leur collectivité.

La seule autre grande concentration de coopératives autochtones se trouve dans le nord de la Saskatchewan. Il s'agit de coopératives qui ont été créées dans le cadre d'un programme étendu lancé par le gouvernement de la Saskatchewan au cours des années 40 et des années 50. Le reste des coopératives est réparti dans le Sud du Canada, leurs origines étant très individualistes et leurs buts, très divers.

Le mouvement coopératif autochtone est beaucoup plus imposant que la plupart des gens le croient. Les 77 coopératives déclarées comptent plus de 24 000 membres. Ce nombre est quelque peu trompeur, car il y a plus de gens du Nord qui utilisent les magasins que le nombre l'indique. D'abord, les magasins servent également des non-membres—c'est-à-dire qu'une personne qui n'a pas besoin d'être membre pour acheter des produits. Ensuite, la plupart des membres sont en réalité des familles, et comme la plupart des familles autochtones dans le Nord sont plus nombreuses que la moyenne canadienne (et comprennent souvent des familles élargies), le nombre d'Autochtones associés en réalité aux coopératives est essentiellement supérieur à 24 000.

Au total, les données révèlent que les peuples autochtones sont plus susceptibles d'être membres des coopératives que tout autre habitant de la société canadienne, même si ce fait assez surprenant est, pour une bonne part, attribuable à la percée des coopératives dans l'économie du Nord. En fait, les Autochtones du Nord sont quatre fois plus susceptibles que les Autochtones du Sud de faire partie d'une coopérative.

Les coopératives autochtones, pour lesquelles le Secrétariat aux coopératives a obtenu un rapport financier, vendent annuellement près de 250 millions de dollars de services et de produits, et le montant augmente de façon constante chaque année depuis les dix dernières années. Elles possèdent près de 190 millions de dollars en éléments d'actif, et les capitaux des membres s'élèvent à près de 90 millions de dollars. Les coopératives gèrent leurs liquidités de façon appropriée et entretiennent généralement leurs immeubles de façon satisfaisante. Leurs économies nettes se situent autour de 7 millions de dollars chaque année, selon la mesure dans laquelle les coopératives ont amélioré leurs installations physiques.

### **Conclusion un**

*Les 133 coopératives autochtones au Canada, particulièrement celles qui sont situées dans l'Arctique, contribuent énormément à l'économie des collectivités qu'elles servent par l'entremise d'entreprises locales et des grossistes qu'elles possèdent, dont les profits ou les surplus leur reviennent.*

Il est facile de ne pas accorder d'importance aux 7 millions de dollars d'économies nettes annuelles. Cet argent est généré entièrement par les entreprises de la collectivité, ce qui fait des coopératives l'une des formes les plus efficaces de développement économique dans les collectivités où il y en a. Pratiquement toutes les économies sont réparties dans la collectivité; la majeure partie est dépensée dans la collectivité, ce qui stimule davantage le commerce et les activités économiques. L'effet de multiplication est assez important, même si aucune étude n'a été entreprise sur l'évaluation de cette incidence.

Les coopératives emploient plus de 1 400 personnes, et chaque coopérative compte en moyenne 18 employés. La plupart des employés sont autochtones, sauf les gestionnaires, qui sont surtout non autochtones, même si cette tendance commence lentement à être renversée. En moyenne, les coopératives emploient généralement plus de gens que les entreprises comparables que les non-Autochtones possèdent et exploitent. Elles semblent également plus susceptibles de conserver leurs employés pendant les périodes difficiles.

Les coopératives rémunèrent leurs employés environ au même taux que d'autres entreprises locales semblables, en fait, les salaires sont légèrement plus élevés. Le taux de rémunération est toutefois inférieur à la moyenne nationale, ce qui pourrait poser problème à long terme. Cela expliquerait peut-être également pourquoi certaines coopératives ont de la difficulté à conserver leurs employés autochtones une fois qu'ils ont reçu leur formation.

Le fait que les coopératives offrent beaucoup de formation aux personnes qui y sont associées représente une dimension importante du rôle que jouent les coopératives. Au cours de toute année donnée, environ 1 000 personnes, pratiquement toutes autochtones, occupent des postes d'agents élus au sein de coopératives. À ce titre, elles apprennent comment analyser les énoncés d'entreprises, travailler avec les gestionnaires et faire rapport de façon efficace à leurs collectivités. Elles suivent des programmes de formation, se rendent à des séminaires et apprennent au sujet des activités des fédérations. Elles apprennent au sujet des procédures démocratiques officielles; en fait, plus de la moitié des membres de l'assemblée législative du Nunavut ont reçu une formation et de l'expérience importantes à titre de dirigeants dans leur coopérative locale.

De même, les coopératives servent d'incubateurs pour les possibilités d'emploi dans les collectivités autochtones. Les employés sont mutés d'une coopérative à l'autre associées aux fédérations de l'Arctique. Bon nombre ont obtenu des emplois dans la fonction publique et dans

les entreprises privées après avoir été formés dans des coopératives. D'autres ont lancé des entreprises privées qui font parfois concurrence aux coopératives, après avoir acquis les compétences nécessaires en affaires.

#### **Conclusion deux**

*Les coopératives emploient beaucoup d'autochtones.  
Elles ont fait et font d'importantes contributions par l'entremise  
de la formation et de l'éducation qu'elles offrent à leurs  
dirigeants élus et à leurs employés.*

Une des caractéristiques des coopératives autochtones est qu'elles comprennent toute une gamme d'entreprises, la plupart dans le commerce au détail. La coopérative est le seul magasin dans certaines collectivités de l'Arctique; dans d'autres, il s'agit d'un important concurrent d'autres magasins, la plupart appartenant à deux chaînes de magasins du Nord. Compte tenu de l'imputabilité inhérente à la structure coopérative, les magasins qui sont gérés efficacement garantissent la vente de biens au prix le plus raisonnable.

La plupart des coopératives de l'Arctique participent toutefois à diverses activités, y compris la commercialisation d'objets d'artisanat, la réparation de motoneiges et l'exploitation d'hôtels et l'organisation d'activités touristiques. Bon nombre exercent des activités dans le domaine des pêches, et certaines, dans la distribution de l'électricité et dans la câblodistribution. Trois sont des coopératives de logement. Une des coopératives de l'Arctique est une coopérative de transport par autobus qui offre le transport scolaire aux enfants de ses membres.

#### **Conclusion trois**

*Les coopératives autochtones, particulièrement celles de  
l'Arctique, ont fait preuve d'un esprit d'entreprise remarquable  
en participant à une vaste gamme d'activités économiques.*

### **Le contexte politique d'aujourd'hui**

On peut croire que le transfert de responsabilité des programmes et une plus grande autonomie gouvernementale ont poussé les organismes des Premières nations et des Autochtones à prendre des décisions importantes sur le développement économique et communautaire, de sorte que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont eu moins d'influence et d'autorité sur les choix politiques des Autochtones. Cependant, ces choix ont toujours été influencés par les cadres

et priorités stratégiques gouvernementaux comme les initiatives de développement économique régional.<sup>14</sup>

Il existe plusieurs grandes barrières qui sont uniques aux économies autochtones et qui entravent le développement. Elle gênent tout autant le développement coopératif.

Le contexte réglementaire compliqué et lourd créé par la Loi sur les Indiens restreint le contexte économique et commercial, particulièrement à l'intérieur des réserves. La réglementation est imprécise et compliquée; les règles sur la propriété, l'autonomie ainsi que les normes et règlements complexes des bandes individuelles découragent les investissements et les initiatives commerciales. La structure des biens-fonds empêche également les Premières Nations à avoir accès à du capital privé. Comme leurs membres vivent sur les terres de la Couronne et qu'ils ne possèdent pas de propriétés privées à donner en garantie, ils n'ont pas accès au financement des institutions financières ou des banques. Ils doivent souvent avoir recours aux sources gouvernementales, ce qui maintient leur dépendance et entrave l'initiative.

L'instabilité et l'insécurité des négociations non réglées sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale grève les ressources et les priorités communautaires, de sorte que peu de ressources humaines ou financières sont consacrées au développement économique et social. Bon nombre de collectivités doivent répondre à des besoins urgents en matière de santé et de services sociaux ou jettent les fondations des structures de gestion publique avant de consacrer leurs efforts au développement économique.

Les débats continus en matière de compétence entravent la capacité des différents ordres de gouvernement et de groupes politiques autochtones de collaborer de façon efficace. L'incertitude à l'égard des droits et des revendications non réglées entrave le développement commercial, particulièrement dans le secteur des ressources, comme l'exploitation forestière et les pêches.

Les groupes autochtones ont un accès limité au capital et aux fonds de démarrage. Certains ont accès à davantage de ressources que d'autres, étant donné que la plupart des programmes fédéraux s'appliquent aux Indiens et aux Inuits inscrits, et non aux Métis. Pour des raisons historiques, les Premières Nations ont tendance à avoir recours davantage aux programmes fédéraux d'Affaires indiennes et du Nord canadien et d'Industrie Canada. En règle générale, les Autochtones n'utilisent pas les programmes de développement économique et commerciaux provinciaux auxquels ils ont droit à titre de citoyens provinciaux. Les provinces n'ont pas de programmes d'action directe, en partie pour des raisons de compétence et de manque de ressources. Par conséquent, le soutien du développement coopératif autochtone dans l'ensemble

---

<sup>14</sup> Les auteurs désirent reconnaître le travail de Rebecca McPhail, analyste et chercheuse sénior auprès du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, qui constitue la source d'information pour la présente section. Sa recherche est reproduite en entier sous l'annexe B de ce rapport.

du pays semble inégal. Tandis que certaines provinces ont fait de ce genre de développement une priorité, d'autres ne semblent pas avoir emboîté le pas.

Le fait d'imputer la responsabilité du développement coopératif au sein du gouvernement détermine de façon très claire le mandat et la fonction de ceux qui sont responsables. Dans la plupart des provinces et des territoires, la fonction coopérative est offerte par un ministère administratif ou des services centraux, comme les finances, les services aux entreprises ou la justice, et jouent principalement un rôle administratif. Dans ces cas-là, l'unité coopérative est responsable d'appliquer les exigences réglementaires et de documenter les demandes. Ces provinces et territoires partagent bien entendu l'information sur le développement coopératif, mais en raison d'un manque de ressources et d'un mandat fonctionnel limité à l'égard des activités de développement, ils jouent un rôle passif en fonction de la demande.

Dans les rares provinces et les territoires où l'unité coopérative se trouve dans un ministère offrant des programmes, comme le développement économique, le secteur du développement communautaire et du bénévolat ou l'industrie et le commerce, les approches axées sur les politiques et les programmes sont plus proactives et dynamiques. Au Québec, en Nouvelle-Écosse, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, la direction générale des coopératives est directement liée aux activités de développement économique et commercial et y participe activement. Le rôle et le mandat de ces directions générales est d'offrir un soutien actif en matière d'information et de programmation sur le développement coopératif. Dans ces provinces, le modèle coopératif est inclus dans d'autres options de commerce et d'entrepreneuriat.

La fonction coopérative dans les gouvernements territoriaux fait face aux mêmes questions et défis que celle des provinces, pourtant le Nord aide depuis longtemps et de façon unique à servir les populations les plus disparates et éloignées du pays. À l'heure actuelle, le Yukon n'offre aucun soutien législatif, politique ou organisationnel aux coopératives, mais le modèle est reconnu comme une option. Le nouveau territoire du Nunavut emprunte actuellement le cadre législatif et politique des Territoires du Nord-Ouest, mais compte passer en revue et personnaliser l'approche au cours de l'année.

#### *La contribution des coopératives*

Du point de vue de bon nombre de fonctionnaires, les coopératives se situent entre les entreprises exploitées par la bande et l'entreprise privée. On estime que les coopératives ont bien servi les collectivités éloignées et isolées, grâce au partage de ressources rares, à la création d'emplois, au partage de dividendes en espèces et à l'entraide. Tous les répondants territoriaux reconnaissent le potentiel qu'offrent les coopératives à long terme et la solution économique durable aux grandes chaînes de magasins.

On a remarqué que les coopératives peuvent offrir une solution de rechange innovatrice pour les groupes qui n'ont pas normalement accès à du capital ou à des services de soutien aux entreprises. En regroupant des ressources, des groupes improbables se sont formés pour partager les coûts et les dépenses. On a donné en exemple des coopératives autochtones qui ont trouvé des solutions de rechange innovatrices pour surmonter les obstacles financiers.

La structure de gouvernance inclusive des coopératives répond aux demandes des Autochtones pour une plus grande participation à la prise de décisions concernant leurs affaires. D'un point de vue culturel, les coopératives sont considérées comme naturellement compatibles avec les valeurs autochtones de planification communautaire axée sur la collaboration et le soutien. Sur le plan des structures de légitimité et d'imputabilité, le modèle coopératif comporte des exigences inhérentes en matière de transparence et de rapport pour les membres. De plus, bien des avantages sont directement liés au développement du capital humain et social. Au-delà du bilan et du regroupement des profits, les coopératives offrent des services sociaux et communautaires indispensables.

*Les défis que posent un plus grand développement des coopératif autochtone*

En général, il peut y avoir un manque de sensibilisation et de compréhension du modèle coopératif. Qu'est-ce qu'une coopérative? Comment fonctionne-t-elle? En quoi diffère-t-elle des autres entreprises? Quel type d'engagement suppose-t-elle?

Les sociétés de développement autochtone jouent un rôle essentiel dans la prise de décisions sur le développement communautaire autochtone. Ces sociétés ont obtenu du soutien comme mécanisme principal chargé d'administrer les transferts et les règlements fédéraux à l'égard des négociations sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. À titre d'organismes de développement sans but lucratif, elles appuient de façon très active les nouvelles entreprises et activités économiques autochtones, comme les carrières et les pêches au Labrador ou le tourisme au Yukon. Elle détermine les types d'investissement et de modèle d'entreprises qu'il faut adopter et ont tendance à privilégier une approche collective plutôt qu'une initiative individuelle. Le modèle coopératif ne fait toutefois pas l'objet d'une promotion. Les sociétés de développement jouent un rôle important dans le développement possible des entreprises coopératives, mais leurs opinions concernant le caractère approprié du modèle coopératif ne sont pas bien connues à l'heure actuelle.

En général, le modèle coopératif n'est pas considéré comme une option de développement économique autochtone ou une initiative à l'intérieur des réserves. Habituellement, les unités coopératives ne traitent pas directement avec les collectivités autochtones, et les unités de politique autochtone ne connaissent pas bien le modèle coopératif.

#### **Conclusion quatre**

*Un contexte politique compliqué entrave généralement le développement économique et communautaire dans l'ensemble des provinces et territoires de façon différente selon le contexte provincial ou territorial, ce qui explique peut être le taux de réussite variable et le fait que le modèle coopératif est en perte de vitesse depuis quelques années.*

#### **Conclusion cinq**

*Les collectivités autochtones ont besoin de matériel d'enseignement sur les coopératives qui soit adapté à leur réalité et à leur culture et d'exemple de coopératives autochtones. La plupart des représentants provinciaux et territoriaux interrogés ont laissé entendre que les fédérations doivent exercer davantage d'activités de défense des droits et de sensibilisation tandis que d'autres ont souligné la nécessité de nouvelles ressources pour le personnel autochtone et de spécialistes en économie autochtone pour faire des liens et promouvoir le modèle après de la collectivité.*

#### **Conclusion six**

*Les sociétés de développement autochtones jouent un rôle fondamental dans le contrôle des décisions sur le développement communautaire autochtone et jouent un rôle crucial dans la réussite des entreprises coopératives. On devrait encourager l'établissement de liens officiels entre les fédérations coopératives et les sociétés de développement autochtone, particulièrement dans le Nord, et les opinions et priorités de ces sociétés à l'égard des entreprises coopératives devraient figurer dans la prochaine phase de recherche sur les coopératives autochtones.*

## Nouveaux thèmes: Coopératives et collectivités autochtones

Tout le monde croyait, tant les Autochtones que les non-Autochtones, que l'activité économique et les peuples autochtones n'étaient pas compatibles. On croyait que nous ne pouvions pas faire des affaires, que nous ne pouvions pas lancer ou exploiter une entreprise, que la génération de profits ne respectait pas les valeurs traditionnelles autochtones. Nous n'y avons jamais cru.

Nous avons été témoins d'une explosion d'activités économiques autochtones au cours des quelques dernières années. Il y a maintenant plus de 10 000 entreprises appartenant aux peuples autochtones. À la fin des années 60, il n'y en avait que quelques centaines. Malgré cette croissance phénoménale, il reste beaucoup à faire au cours de la prochaine décennie si l'on veut faire évoluer la situation économique des peuples autochtones.<sup>15</sup>

Comme le chapitre précédent le laissait entendre, on a tenté plusieurs stratégies de développement dans les collectivités autochtones au fil des ans. Dans certaines collectivités, elles ont été liées à des entreprises publiques, tandis que d'autres visaient des affaires par l'entremise de petites entreprises privées. Certaines comprenaient une collaboration étroite avec des sociétés de ressources naturelles, tandis que d'autres optaient pour des formes plus traditionnelles d'activités de récolte. Pourtant, d'autres, plus que ce qui a généralement été réalisé, ont utilisé les coopératives comme moyen efficace de développer leurs collectivités sur le plan économique et social.

Le chapitre suivant relève les leçons tirées de onze études de cas sur les coopératives autochtones.

### **Caractéristiques des études de cas**

#### *Origines*

Comme dans les cas de coopératives créées dans le monde entier, les coopératives autochtones faisant l'objet d'études de cas dans le présent rapport découlent des besoins qui ne sont pas actuellement satisfaits ou fournis de façon satisfaisante par des organismes existants.

La nécessité des normes décentes de logement et le sentiment communautaire ont, par exemple, mené à la formation de coopératives de logement des Premières Nations à London en Ontario. Le désir de trouver des sources de denrées traditionnelles plus abordables dans une collectivité renforcée a mené à la création de Neechi Foods Co-operative Limited au Centre-ville de Winnipeg.

---

<sup>15</sup> "CANDO noncé sur les recommandations sur le développement économique de la CRPA," *Journal of Aboriginal Economic Development* 1, no. 1 (Spring 1999), p. 132.

L'établissement de la Caisse Populaire de Kahnawake visait à conserver les salaires saisonniers élevés et à permettre à la Première Nation de Kahnawake d'avoir accès à du crédit et à des prêts au moyen de leurs propres critères et règles de prêts.

On a créé l'Anishinabek Nation Credit Union comme solution pour les collectivités de la nation Anishinabek qui ont eu pendant bien des années de la difficulté à emprunter des fonds pour le développement économique et d'autres projets. Les collectivités de la nation Anishinabek n'ont pas été bien servies par les programmes gouvernementaux ou les institutions financières traditionnelles.

En Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, le manque de possibilités d'emploi a mené à la formation de l'Apaktukewaq Fisheries Co-operative et la Wilp Sa Maa'y Harvesting Co-operative, respectivement. Dans des régions plus éloignées, où les services ne sont offerts que par quelques entreprises, lorsqu'il y en a, les membres de la collectivité ont créé les coopératives Akochikan, Ikaluktutiak et Amachewespimawin pour accroître la concurrence et prendre en main les économies locales.

On a généralement lancé les coopératives dans le Grand Nord au sein des collectivités inuites, inuvialuites et dénées pour faire concurrence aux marchands d'alimentation existants et s'assurer que les prix des biens à la consommation reflètent de façon équitable les coûts. Elles ont également été créées pour commercialiser de façon contrôlée les objets d'art autochtones. Par conséquent, les coopératives ont connu de l'expansion pour répondre aux nombreux besoins vitaux des collectivités de l'Arctique, y compris la vente et la réparation de motoneiges, l'hébergement hôtelier et les bureaux de poste.

#### **Conclusion sept**

*Les peuples autochtones ont lancé et créé des coopératives  
non pas parce qu'on leur a dit qu'il s'agissait d'une bonne idée,  
mais bien pour répondre à des besoins clairement établis.*

*On devra continuer de se fonder sur les besoins  
pour déterminer les réussites futures.*

#### *Secteurs*

Les secteurs présentés dans les onze études de cas reflètent les endroits où nous trouvons le plus grand nombre de coopératives autochtones à l'heure actuelle — principalement dans le secteur du détail et de plus en plus dans le secteur du logement et des pêches. Comme les études de cas l'ont révélé, les secteurs des services financiers et des ressources naturelles présentent également un

certain potentiel. Les coopératives sociales (soins de santé, garderies, soins médicaux) ne sont pas représentées dans les études (étant donné qu'il n'en existe aucune); les auteurs estiment toutefois qu'elles ont une certaine valeur et aborderont le sujet dans la conclusion.

### *Emplacement*

Les coopératives choisies sont situées dans toutes les régions du Canada—Arctic Co-operatives Limited à Winnipeg, mais appartenant aux coopératives du Nord qu'elle sert; les coopératives Ikaluktutiak et Puvirnituq dans l'Arctique; la coopérative Akochikan et la coopérative Amachewespimawin dans les collectivités éloignées du Nord du Manitoba et de la Saskatchewan, respectivement, deux coopératives de logement situées dans une ville moyenne de l'Ontario; et une coopérative de commerce au détail située au centre-ville d'une grande ville du Manitoba. La Caisse populaire de Kahnawake est située dans la réserve de la Première nation de Kahnawake en banlieue de Montréal et à l'Anishinabek Nation Credit Union sert 43 Premières nations membres situées dans le centre et le Sud de l'Ontario, de Thunder Bay à Pembroke et de Peterborough à London. L'Apaqtukewaq Fisheries Co-operative est située dans la région de l'Atlantique, et Wilp Sa Maa'y est située dans le centre-nord de la Colombie-Britannique.

On a laissé entendre que l'emplacement d'un organisme autochtone dans une économie enclavée<sup>16</sup> ou entrecroisée a des répercussions sur la nature des programmes et politiques qui peuvent être mis en oeuvre de façon efficace. Les économies enclavées ont des emplacements géographiques clairement définis et limités et sont dirigées par une autorité gouvernementale autochtone centralisée. Une des caractéristiques de ce type d'économie est le cadre législatif et réglementaire fédéral, défini principalement dans la Loi sur les Indiens, qui prévoit les règles concernant l'utilisation des terres et des ressources et qui rend l'accès au crédit plus difficile sans la participation gouvernementale (fédérale, provinciale et autochtone). Les coopératives mentionnées qui sont situées dans les économies enclavées comprennent les suivantes : Akochikan, Apaqtukewaq Fisheries, Amachewespimawin, Anishinabek Nation Credit Union et Caisse populaire de Kahnawake.

Les économies entrecroisées peuvent avoir un emplacement géographique défini, mais n'ont pas de gouvernement autochtone centralisé. Ces économies sont habituellement urbaines, mais peuvent être rurales ou éloignées. Il peut s'agir également d'économies inuites dans le Nord, où les réserves n'existent pas et où des services gouvernementaux sont offerts. Le reste des coopératives faisant l'objet des onze études de cas fonctionnent dans une économie entrecroisée.

<sup>16</sup> Pour une explication détaillée de la signification de ces termes vous réferez à l'annexe D, "Coopératives et collectivités: quelques considérations théoriques."

## Nouveaux thèmes

### *Incidence sur la collectivité*

Des études précédentes<sup>17</sup> portant sur l'incidence des coopératives sur les collectivités ont relevé des avantages particuliers liés à la coopérative à l'égard des trois points suivants : création/renforcement de l'infrastructure physique, création/renforcement de l'infrastructure personnelle, création/renforcement de l'infrastructure sociale (capital social). Une analyse des onze études de cas a relevé des avantages semblables.

*Création/renforcement de l'infrastructure physique.* Les coopératives contribuent au développement de l'infrastructure physique—routes, télécommunications et services—d'une collectivité par la construction d'installations et la prestation de services qui ne sont pas fournis de façon adéquate ou qui ne sont habituellement offerts par le gouvernement ou le secteur privé. Même si les coopératives jouent un rôle important, surtout dans les collectivités éloignées et rurales en renforçant et améliorant l'infrastructure physique, offerte aux résidents de la collectivité, on peut également fournir des exemples dans les grands milieux urbains où les forces du marché ne servent pas actuellement les besoins des collectivités marginalisées.

Dans le Grand Nord, les coopératives comme Ikaluktutiak offrent des services au détail pour fournir des denrées et des produits ménagers essentiels à la collectivité ainsi que d'autres services comme la câblodistribution. Par l'exploitation d'hôtels et la commercialisation d'objets d'artisanat, les coopératives offrent également des emplois tout en favorisant le développement de l'industrie touristique. En réponse au manque d'infrastructure au Nunavik, la coopérative Puvirnituk offre un groupe de services à la collectivité, y compris la câblodistribution, les services bancaires, les prêts à la consommation et des produits d'assurance en plus d'un hôtel et d'un palais de justice ainsi qu'un magasin général.

L'Apaktukewaq Fisheries Co-operative gère une installation de transformation des huîtres de la Bande indienne de l'île Chapel à Arichat, en Nouvelle-Écosse, et examine la possibilité d'ouvrir une installation de transformation des huîtres à l'intérieur de la réserve, pour renforcer la capacité de la collectivité de la réserve d'offrir des emplois.

L'Anishinabek Nation Credit Union facilitera l'accumulation d'économies et créera une source de crédit pour ses membres et fournira toute une gamme de services financiers qui ne sont pas disponibles par l'entremise des institutions financières traditionnelles.

La Première Nation de Kahnawake n'a pas été bien servie par les banques traditionnelles, qui sont peu au courant des lois et de la culture autochtones et ont été peu disposées à faire des affaires dans la collectivité. Les critères pour consentir des prêts (c'est-à-dire un emploi stable et

---

<sup>17</sup> Lou Hammond Ketilson et al., *The Social and Economic Importance of the Co-operative Sector in Saskatchewan* (Saskatoon: Centre for the Study of Co-operatives, 1998).

permanent) allaient à l'encontre des travailleurs saisonniers habitant sur la réserve en hiver et travaillant dans des sites de construction pendant l'été. Les règles relatives aux prêts établies par la Caisse populaire de Kahanawake reconnaît les réalités culturelles de la Première nation et offrent ainsi un mécanisme pour offrir des prêts personnels et commerciaux afin de favoriser le développement économique de la collectivité.

La « Native Inter-Tribal Housing Co-operative » et la « First Nations Housing Co-operative » à London en Ontario, s'efforce de répondre à la nécessité de la collectivité autochtone d'avoir un meilleur contrôle de la qualité du logement qui lui est offert dans la ville. La « Native Inter-Tribal Housing Co-operative » est passée de 20 maisons en 1983 à 62 en 2000. La « First Nations Housing Co-operative » coopérative de logement des Premières Nations a ajouté 42 maisons à la coopérative depuis sa création en 1987. La demande continue de dépasser largement le nombre de maisons disponibles dans les coopératives.

#### **Conclusion huit**

*Les coopératives contribuent à l'infrastructure physique en offrant un meilleur système de transport et de communication dans les communautés éloignées; en créant des emplois dans des industries axées sur les ressources et offrant des services essentiels comme le logement coopératif.*

*Création/renforcement de l'infrastructure personnelle* Le développement de qualités de chef individuelles (infrastructure personnelle) dans une collectivité s'est révélé être l'un des trois aspects essentiels au développement et au maintien de collectivités dynamiques et ayant un esprit d'entreprise. L'éducation, la formation et le développement des qualités de chef sont essentiels aux principes de toute coopérative, et des exemples dans les coopératives autochtones appuient le rôle crucial que joue le développement des qualités de chef dans la réussite des organisations.

En plus de recevoir de la formation sur le rôle et la responsabilité d'un membre du conseil, les membres de la « Native Inter-Tribal Housing Co-operative » et de la « First Nations Housing Co-operative » ont acquis des connaissances de base grâce à leur participation aux divers comités de la coopérative.

Les chercheurs ont également remarqué que les membres de la coopérative avaient une meilleure estime d'eux-mêmes à la suite de leurs petites et grandes réalisations en participant aux activités de la coopérative. Les membres de la Neechi Food Co-op ont confirmé cet aspect très positif dans leurs commentaires. On vise ainsi à s'assurer que le stress en milieu de travail ne nuit pas aux relations de la coopérative et n'affecte pas le processus de guérison des membres.

La Caisse populaire de Kahnawake a investi des efforts considérables dans la formation de ses employés, avec l'aide de la Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de

l'Ouest du Québec. La plupart des employés n'avaient jamais travaillé dans une institution financière. La Caisse leur a donc offert une formation complète en milieu de travail.

Les jeunes semblent être attirés par les emplois offerts par la coopérative Puvirnituk et considèrent les programmes de formation offerts par la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec par l'entremise de la coopérative locale comme une source de perfectionnement personnel.

La participation des membres à des programmes de formation en gestion offerts par Arctic Co-operatives Limited ainsi que la possibilité qu'ils participent à de la formation sur les qualités de chef et au processus démocratique nécessaires pour exploiter une coopérative leur a permis d'acquérir des compétences fondamentales pour occuper des postes de chef dans le nouveau gouvernement du Nunavut. Un grand pourcentage de membres participant à une initiative de perfectionnement des ressources humaines offerte par Arctic Co-operatives Limited au début des années 80 sont devenus des gestionnaires de villages, des gestionnaires d'associations de logements et des députés. Dix membres de l'Assemblée législative du Nunavut ont reçu une formation et ont acquis beaucoup d'expérience dans les coopératives.

*Création/renforcement de l'infrastructure sociale* Le troisième élément nécessaire permettant aux collectivités de faire preuve d'esprit d'entreprise—infrastructure sociale (également appelée le capital social)—est l'élément clé qui relie l'infrastructure physique et humaine, ce qui permet à la collectivité de se développer. Contrairement à d'autres formes de capital, le capital social représente non pas une seule entité, mais bien une diversité d'éléments communs. Il est créé par des réseaux, des normes sociales et de la confiance sociale. Les membres de la collectivité créent du capital social uniquement par l'entremise de la coopération et de l'entraide.

Les coopératives augmentent les possibilités du capital social au sein des collectivités autochtones. Par exemple, en collaborant avec Arctic Co-operatives Limited, les collectivités éloignées ont non seulement eu accès à un vaste réseau de fournisseurs ainsi que de produits et de services, mais ont également acquis de nouvelles idées, de nouveaux programmes de formation et une expertise en gestion qui n'était pas facilement accessible dans le Nord. Les membres d'Arctic Co-operatives sont membres de la Canadian Co-operative Association et sont représentés auprès de l'Alliance coopérative internationale. Ils ont donc accès à des idées provenant du monde entier. À l'échelle locale, Arctic Co-operatives, en plus des emplois offerts, a augmenté de façon marquée la capacité des gens de comprendre les pratiques commerciales efficaces, d'évaluer les activités économiques, de parvenir à un consensus sur des questions complexes et de contribuer au développement économique et social de la collectivité.

Les coopératives inuites du Québec non seulement répondent aux besoins des Inuits en biens de consommation, mais, par-dessus tout, créent un sentiment d'appartenance. Dès 1971, le mouvement coopératif appuyait même l'idée d'un gouvernement régional autonome au Nunavik.

La Caisse populaire de Kahnawake est devenue la première institution bancaire à instaurer un système de garanties adapté précisément à la collectivité autochtone. En vertu de ce modèle, appelé « accord de fiducie », les fiduciaires agissent à titre de tierce partie lorsque les prêts sont garantis. Comme les fiduciaires sont des membres de la collectivité autochtone, ils peuvent recevoir des terres en garantie et les vendre pour rembourser la Caisse, si l'emprunteur n'est pas en mesure de rembourser le prêt. Les fiduciaires sont tous bénévoles et indépendants sur le plan politique, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas nommés par un organisme fédéral ou provincial ou le conseil de bande. Au moment de la rédaction de ce cas, la légitimité du système de fiduciaire était toutefois contestée devant les tribunaux. Le jugement de la Cour aura un impact décisif sur les activités de prêts de la Caisse populaire de Kahnawake et de toutes les autres caisses souhaitant suivre le même modèle.

La Caisse populaire de Kahnawake a contribué au développement de l'infrastructure sociale en offrant un mécanisme pour conserver et faire circuler les ressources financières dans la collectivité. Avec l'appui de la Fédération Desjardins, on offre de la formation en gestion et du soutien technique, ce qui améliore la capacité de la collectivité d'avoir accès à des ressources supplémentaires pour favoriser davantage le développement économique et social.

Les fondateurs de l'Anishinabek Nation Credit Union estiment qu'ils doivent avoir leurs propres institutions financières pour atteindre leurs objectifs d'autonomie, d'indépendance et d'autonomie gouvernementale. Pour appuyer cet objectif, la coopérative de crédit a pour devise « Placez votre argent chez vous ». En d'autres termes, « nous avons besoin d'utiliser notre propre argent pour investir et lancer notre entreprise. Nous devons déposer nos propres économies dans la coopérative de crédit afin de pouvoir continuer de l'exploiter. Nous devons emprunter de l'argent de notre propre coopérative de crédit afin qu'elle puisse faire un profit ». Sur le plan typiquement coopératif, les 43 collectivités de la Première nation Anishinabek ont regroupé leurs ressources communautaires et individuelles pour créer une institution que chacune d'entre elles ne pouvait établir seule.

Les coopératives améliorent le capital social au moyen de leur contribution à leurs collectivités. Les membres de la « Native Inter-Tribal Housing Co-operative » ont créé une association urbaine de parents autochtones, qui a pris des mesures pour que la langue autochtone soit enseignée dans l'école du quartier. La coopérative offre également des locaux pour des activités communautaires et de l'aide administrative à d'autres groupes communautaires. La coopérative Akochikan a tenu de nombreux événements sociaux qui ont connu du succès dans la collectivité, ce qui a renforcé les liens sociaux entre les membres. Neechi offre un programme de repas dans les écoles et du soutien social à ses membres.

Dans chaque coopérative étudiée, on trouve des exemples des moyens pris pour faire avancer les

traditions autochtones, comme offrir une possibilité d'emploi dans des domaines traditionnels ou mettre l'accent sur des pratiques alimentaires, linguistiques ou culturelles traditionnelles. Elles ont toutes resserré les relations sociales, ce qui a contribué au développement du capital social.

### **Conclusion neuf**

*Les coopératives ont énormément contribué au capital social des collectivités autochtones en améliorant les programmes d'éducation, en appuyant les compétences en gestions des affaires, en comprenant les autres sociétés et en favorisant l'action communautaire.*

## **Le rôle des agents externes**

### *Fondation initiale/Initial*

Bon nombre de gens croient que les coopératives naissent spontanément d'initiatives populaires. Même s'il est vrai que, pour prospérer, les coopératives doivent être adoptées par une grande partie de la collectivité, elles se développent habituellement grâce aux efforts de quelques personnes, parfois même grâce à une seule personne. Toutes les études de cas préparées pour le présent rapport révèlent l'importance d'un leadership efficace.

Dans le cas de la coopérative Ikaluktutiak, c'est Andrew Goussaert, un missionnaire oblat qui a voyagé beaucoup dans le Nord et qui en est venu à la conclusion que les coopératives pourraient fournir des biens essentiels à des prix équitables et à aider la commercialisation des objets d'art dans le Sud. Il a rapidement réussi à obtenir le soutien des chefs inuits, condition absolument essentielle au succès, et ils ont joué un rôle crucial dans le succès de la coopérative. La coopérative Puvirnituk, l'une des premières coopératives organisées dans le Nord du Québec, a des origines semblables. Elle a commencé ses activités à titre d'association de sculpteurs, organisée avec le soutien d'André Steinman, un missionnaire oblat catholique, et de Peter Murdoch, un négociant de la Compagnie de la Baie d'Hudson.

La coopérative Wilp Sa Maa'y est issue d'une initiative de recherche et a été dirigée par un groupe de l'extérieur de la collectivité qui croyait que les produits en bois non forestiers qu'il étudiait offrait des possibilités d'emploi pour la collectivité.

La « Native Inter-Tribal Housing Co-operative » a été établie par un groupe de personnes connaissant bien le concept de logements coopératifs. Il a travaillé en étroite collaboration avec un groupe de ressources en matière de logement à London. La première coopérative de logement des Premières Nations a été créée grâce à la collaboration du N<sup>o</sup> Amerind Native Friendship Centre.

La Caisse populaire de Kahnawake est la plus récente des six caisses populaires que possèdent et

exploitent des Autochtones au Québec. Les fondateurs connaissent bien le modèle des caisses qui, selon eux, respectait leurs propres valeurs culturelles. « Comme mouvement coopératif, la philosophie et l'esprit de Desjardins correspond à la nôtre, le peuple de Kahnawake, la Nation mohawk et la Confédération iroquoise. » (*Caisse populaire de Kahnawake*, 1997, p. 2).

L'Anishinabek Nation Credit Union est née de la vision du chef Joseph Hare de la Première Nation M'Chigeeng, qui, à la fin des années 70, a relevé la nécessité d'établir une institution financière dont le contrôle serait exercé par la Première nation. Le chef Hare a fait la promotion de son idée initiale auprès des collectivités des Premières nations adjacentes et finalement au grand conseil tenu par la nation Anishinabek, où l'idée d'une coopérative de crédit a été proposée et appuyée. Aux dernières étapes du développement, l'Union of Ontario Indians, société administrative de la Nation Anishinabek, a agi à titre de secrétariat dans le cadre du développement de la coopérative de crédit et fourni de l'information sur le réseau aux collectivités membres.

La coopérative de travailleurs, Neechi Foods, a été créée dans le cadre d'une initiative de développement économique communautaire, par des travailleurs du CDE autochtones et non autochtones qui appuyaient les modèles coopératifs. L'Apaqtukewaq Fisheries Co-operative a été constituée sur la recommandation du chef, qui était depuis longtemps en faveur du modèle coopératif en général et du mouvement antigonish, programme de développement communautaire de la St. Francis Xavier University reconnue dans le monde entier pour son appui aux entreprises coopératives.

Dans certains cas, la vision des premiers maîtres d'oeuvre ne suscitait pas toujours l'enthousiasme d'une grande partie de la population de la collectivité. Dans certains cas, il était difficile d'encourager les chefs de la collectivité à diriger le conseil ou à accepter des postes dans divers comités. Le respect des fondateurs n'entraînait pas toujours facilement le respect et l'appui de la coopérative. Cette tendance est habituelle non pas uniquement pour les collectivités autochtones, mais bien pour la plupart des nouvelles coopératives, mais il est important de bien comprendre les difficultés auxquelles les peuples autochtones sont susceptibles de faire face en créant des coopératives dans l'avenir.

#### **Conclusion dix**

*Les coopératives autochtones ont vu le jour grâce au leadership dévoué et informé provenant de l'extérieur ou des collectivités qu'elles servent. Les dirigeants de coopératives ont joué des rôles importants et variés au sein de leur collectivité.*

#### *Financement*

Le financement de démarrage des coopératives examinées dans les études de cas provenait de diverses sources, selon le secteur et l'emplacement de la coopérative.

La coopérative Akochikan a été lancée grâce au financement fourni par la bande et le soutien en gestion fourni par la fédération Artic Co-operatives Limited. Comme le financement provenait de la bande, tous les membres de la bande sont automatiquement devenus des membres de la coopérative. Ce facteur a contribué au défi lié à l'augmentation de la participation des membres, deux sujets qui seront abordés plus tard dans le présent chapitre. Le financement d'un nouvel immeuble sera également fourni par la bande et le gouvernement fédéral. Le reste sera emprunté auprès de l'institution financière Peace Hills Trust. La coordination du financement est gérée par l'Artic Co-operatives Development Fund.

Les premières coopératives inuites ont été établies au Nouveau-Québec à la fin des années 50. Même si le gouvernement fédéral a participé à leur instauration, la plupart des chercheurs reconnaissent le rôle de pionnier d'André Steinman, prêtre oblat, et de Peter Murdoch, qui, avant d'être nommé directeur général de la FCNQ, a travaillé pour une division de la Compagnie de la Baie d'Hudson, principal concurrent des coopératives dans le Nord. Face au problème d'endettement des Inuits lié notamment à la chute des prix des fourrures dans les années 50, Peter Murdoch a établi un fonds d'emprunt commun. Cette initiative a servi de fondement au système de coopératives du Nouveau-Québec.

Neechi Foods, qui a commencé à exercer ses activités dans le centre-ville de Winnipeg, a été financée par l'entremise de prêts privés, de dons de particuliers et d'organismes communautaires, d'un prêt hypothécaire consenti par la coopérative de crédit d'Assiniboine et des subventions en capital de la Winnipeg Core Area Initiative et du Programme de développement économique des Autochtones du fédéral. Le fait qu'il y avait autant d'intervenants dans le financement, chacun ayant ses propres exigences en matière d'information, a retardé le démarrage du magasin, et le processus a épuisé les ressources des organisateurs.

Le gouvernement a joué un rôle essentiel dans l'appui du développement de l'Anishinabek Nation Credit Union (ANCU). Initialement, certains critères relatifs au programme et certaines stratégies de mise en oeuvre ont créé des obstacles, mais en fin de compte, les divers ministères fédéraux et provinciaux concernés ont facilité le processus. Entreprise autochtone Canada (EAC) a financé l'étude de faisabilité et le plan d'entreprise ainsi que certaines autres dépenses. FEDNOR et EAC ont conclu une entente provisoire concernant l'établissement d'un programme de financement des petites entreprises autochtones dans le nord de l'Ontario et versé 4,2 millions de dollars pour des prêts d'entreprises. Le ministre des Finances de l'Ontario a émis la charte. Le personnel avait auparavant effectué un examen approfondi qui, en rétrospective, servira de guide aux conseils d'administration d'ANCU au chapitre de l'exploitation de la coopérative de crédit.

Deux coopératives de logement ont été créées avec l'appui du programme de coopératives de logement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui a fourni une

garantie hypothécaire, ainsi qu'une subvention pour les versements hypothécaires. Elles avaient également accès au Programme de logement des Autochtones en milieu urbain. Le programme de coopératives de logement de la SCHL a pris fin, ce qui a limité grandement la capacité des deux coopératives de logement de faire l'acquisition d'unités supplémentaires. Ce programme dissuadait les collectivités des Premières Nations et les coopératives de logement urbains de s'unir parce qu'il exigeait que les membres aient résidé au moins trois mois auparavant dans la ville de London avant de pouvoir faire partie de la coopérative.

Wilp Sa Maa'y n'avait pas besoin d'énormément de capital, la coopérative ayant été lancée grâce au capital accumulé au moyen de parts de 10 \$ achetées par les membres et d'une très modeste subvention de démarrage de la Gitxan-Wet'suwet'en Economic Development Corporation. Elle est gérée par des administrateurs bénévoles et ne compte aucun employé permanent.

L'expérience décrite dans les études de cas laisse entendre que le financement des coopératives posait certains problèmes. Dans les collectivités enclavées, les coopératives peuvent avoir plus de facilité à obtenir du financement si elles répondent au mandat des programmes gouvernementaux pertinents ou si elles sont appuyées par la bande. Ce financement peut toutefois être accompagné d'une importante participation ou influence qui peut entrer en conflit avec la nature autonome de la coopérative et ses procédures démocratiques.

Le financement gouvernemental peut poser problème dans des secteurs où des changements de politique gouvernementale peuvent entraîner l'élimination de programmes de financement essentiels et ainsi entraîner une stagnation comme c'est le cas dans des secteurs du logement coopératif. De plus, les restrictions liées aux programmes nécessaires pour atteindre l'objectif du gouvernement peuvent de façon non intentionnelle aller à l'encontre des objectifs qui sont essentiels à la cohésion communautaire comme l'a illustré l'étude de cas sur la « Native Inter-Tribal Housing Co-operative » et la « First Nations Housing Co-operative ».

Les coopératives établies à l'extérieur des réserves ont souvent de la difficulté à obtenir du financement parce qu'elles passent d'une source ou d'un programme de financement à l'autre, dont le mandat convient à leur initiative coopérative.

Le soutien des fonds de développement et des sociétés autochtones et coopératives est essentiel, non seulement en ce qui a trait à l'offre de subventions initiales, élevés ou non, mais également en ce qui a trait à la coordination et à l'expertise financière offertes à ceux qui ne possèdent pas cette connaissance ou cette capacité. Le succès de l'Arctic Co-operative Development Fund est remarquable. L'attitude des divers fonds de développement autochtone et le Programme de développement économique des Autochtones est une question qui préoccupe dans une certaine mesure les auteurs.

### **Conclusion onze**

*Même si les coopératives autochtones ont obtenu du financement de diverses sources, une plus grande collaboration avec les sources de financement gouvernemental, les organismes économiques et le secteur coopératif est essentielle.*

#### *Expertise et ressources en matière de gestion (opérationnelle et politique)*

La gestion d'une coopérative n'est pas une tâche aisée. Les activités de la coopérative sont dirigées par des administrateurs élus siégeant au conseil d'administration et par des gestionnaires rémunérés. Les objectifs des deux groupes peuvent souvent entrer en conflit. Dans les collectivités éloignées, où il est difficile de trouver des gestionnaires qualifiés, les coopératives ont décidé de faire venir des gestionnaires de l'extérieur de la collectivité ou de former des gestionnaires de l'endroit. Les membres du commerce de détail de Arctic Co-operatives Limited tenaient absolument à ce que la coopérative soit gérée par des membres de leur propre collectivité. Ils estimaient que c'était le seul moyen de s'assurer que les besoins particuliers des collectivités seraient compris et comblés. Par contre, pour empêcher que les amis et les membres de la famille n'influencent les décisions liées au crédit et à d'autres affaires de la coopérative, les administrateurs élus de la coopérative d'Amachewespimawin ne voulaient pas que les gestionnaires proviennent de la collectivité locale.

La gestion de la Caisse populaire de Kahnawake doit faire face à deux facteurs contradictoire. Son engagement envers le bien-être et le développement économique de la collectivité et la nécessité de maintenir sa propre viabilité financière. Le gestionnaire a indiqué qu'il est parfois difficile de satisfaire aux attentes des membres, qui estiment pouvoir obtenir automatiquement des prêts au besoin étant donné que l'institution financière est située sur la réserve et gérée par les gens de leur collectivité.

Un membre fondateur de l'Apaktukewaq Fisheries Co-operative a indiqué la nécessité d'une distinction claire entre la gestion financière de la coopérative et la gestion de la bande si la coopérative est située dans la réserve.

D'autres coopératives et coopératives de crédit peuvent jouer des rôles importants dans le développement de pratiques de gestion saines et l'encadrement de la coopérative ou de la coopérative de crédit par l'entremise de stages de perfectionnement. Par exemple, la Credit Union Central of Ontario, par l'entremise de l'une de ses divisions, CCG Management Consultants, a rédigé un plan d'affaires pour l'Anishinabek Nations Credit Union. La coopérative de crédit de Kahnawake a accueilli une délégation d'ACNU et fourni des conseils et des renseignements précieux à ses visiteurs. Les coopératives de crédit membres de la Credit Union Central of Ontario étaient au courant de l'ACNU, et les réponses fournies par la coopérative ont toujours été encourageantes.

Le rapport annuel et la vérification d'une coopérative de crédit située dans la région ont été des documents de référence utiles.

### *Formation*

Il peut être difficile de trouver de bons gestionnaires, qui sont essentiels à la viabilité de la coopérative, dans des collectivités où bon nombre de membres de la plus vieille génération possèdent un niveau d'instruction limité. Dans les régions éloignées, comme Cambridge Bay, par exemple, où le niveau d'instruction moyen est la sixième année, il devient très difficile de trouver des gestionnaires parmi la population locale. Les programmes de formation offerts par des fédérations coopératives comme Arctic Co-operatives Limited à des membres de coopératives d'Akochikan et d'Ikalukutiak, par Federated Co-operatives Limited à la coopérative d'Amachewespimawin et par la FCNQ à la coopérative de Puvirniq ont aidé à relever ces défis, mais il faut de toute évidence offrir plus de possibilités de formation. Les fédérations provinciales et nationales dans le secteur du logement coopératif ont fourni elles aussi de la formation et du soutien personnalisés en matière de gestion « Native Inter-Tribal Housing Co-operative » et la « First Nations Housing Co-operative ». En vertu des lois sur les caisses populaires et les coopératives de crédit, les administrateurs doivent suivre un programme de formation prescrit avant d'être qualifié à ce titre. On s'assure ainsi que les administrateurs éventuels des coopératives de crédit et des caisses populaires reçoivent une formation liée au secteur.

Le développement coopératif est rarement entrepris de façon isolée—dans la plupart des cas, il exige l'aide de gens de l'extérieur de la collectivité, comme des spécialistes du développement gouvernemental ou coopératif du même secteur ou d'autres secteurs. Comme dans le cas de tout lancement, l'aide nécessaire peut inclure de l'expertise en matière de financement et de gestion. La création d'organisations coopératives pose d'autres défis uniques qui exigent toutefois souvent du soutien à long terme lié au secteur.

### **Exercice des pouvoirs**

Les études de cas révèlent que les membres (et parfois les administrateurs élus) comprennent à divers niveaux la philosophie et les valeurs sous-jacentes des coopératives. Par exemple, l'Apaqtukewaq Fisheries Co-operative a donné des exemples d'ingérence du chef de la bande dans les décisions de la coopérative. Par contre, dans l'Arctique et dans le Nord du Québec, l'un des principes directeurs du mouvement coopératif est la gestion de la coopérative par les Inuits, qu'il s'agisse d'administrateurs élus ou d'employés rémunérés. Les membres ne participent toutefois pas beaucoup au processus démocratique, malgré cet engagement pris par les dirigeants de la coopérative.

La structure et les processus liés à la régie des coopératives sont uniques; ils exigent l'engagement et l'effort de la part du conseil d'administration pour qu'il veille à ce que les valeurs sous-jacentes aux principes de la coopérative soient prises en considération dans les

politiques et les activités de l'organisation. Il est difficile d'assumer les rôles et les responsabilités de membres et d'administrateurs élus; il faut non seulement de l'éducation et de la formation, mais également de la détermination.

Les études de cas soulèvent la question des difficultés que les coopératives autochtones peuvent rencontrer en déterminant leur rôle approprié lorsqu'il y a d'autres organisations des Premières nations et des Autochtones dans la collectivité.

#### **Conclusion douze**

*Il faut davantage de recherche sur la place des coopératives au sein des collectivités autochtones, leur structure sociale, d'autres organismes économiques et les systèmes politiques.*

### **Soutien et participation communautaire**

Les coopératives doivent relever le défi très difficile d'encourager et de maintenir la participation active des membres. Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont indiqué que les membres ne connaissaient pas suffisamment le fonctionnement des coopératives et les avantages qu'elles peuvent procurer. En général, cependant, les membres des coopératives examinées dans les études de cas avaient une bonne opinion de leur coopérative, mais montraient peu d'enthousiasme à participer au processus démocratique.

Dans le cas des coopératives plus anciennes, il était difficile d'intéresser les générations plus jeunes. Alors que les membres plus âgés connaissaient les conditions en vigueur avant l'établissement des coopératives et les avantages qu'elles leur avaient procurés, la génération actuelle était souvent indifférente ou mal informée.

Les coopératives plus récentes devaient relever le défi de trouver davantage de membres pour fournir le financement nécessaire au développement. Elles avaient de la difficulté à communiquer avec l'ensemble de la collectivité.

Les collectivités où l'adhésion à une coopérative tient à l'appartenance à une bande avaient du mal à inciter les gens à participer.

#### **Conclusion treize**

*Comme toutes les coopératives, les coopératives autochtones doivent relever le défi important de s'assurer du grand intérêt et de la participation de leurs membres.*