

Comité permanent des affaires autochtones et du Nord – de Francis.Cadeau@royalroads.ca

Je suis un candidat autochtone au doctorat à l'Université Royal Roads, explorant le processus d'ajouts aux réserves (AR) en mettant l'accent sur les perspectives géomatiques par le biais de méthodes mixtes sur la politique d'AR et la géomatique. Selon mon point de vue de chercheur, la recherche universitaire et institutionnelle sur le processus d'AR est lacunaire et doit être améliorée.

Les transferts de terres effectués dans le cadre de l'AR ont donné lieu à 40 % de l'ensemble des nouvelles terres de réserve depuis 1972ⁱ. Aujourd'hui, il existe plus de 1 000 cas d'AR, dont 83 % ont plus de cinq ans et sont en attente d'approbation, ce qui représente une augmentation de 4 % par rapport à l'année précédenteⁱⁱ. Les transferts antérieurs d'AR ont permis d'ajouter 2,6 millions d'acres aux réserves dans le cadre du programme canadien de restitution des terres. Le Canada a garanti trois à quatre millions d'acres dans les futurs transferts d'AR, à la suite de règlements fonciers antérieurs. Ces futurs transferts de terres seront des questions politiques et opérationnelles permanentes, qui nécessiteront davantage de ressources pour tenir la promesse de nouvelles terres de réserve pour les bandes.

Plusieurs questions relatives au transfert d'AR sont ressorties de mon étude, qui comprenait une enquête auprès des membres de l'Assemblée des Premières Nations sur les expériences de processus d'AR des bandes, des entretiens avec des experts et des communautés sur l'AR, ainsi que la recherche universitaire et administrative disponible. Premièrement, l'AR manque de statistiques de base sur le processus de réserve; deuxièmement, il y a peu de données publiques sur les rôles et procédures terrestres concernant la façon dont les affaires d'AR sont finalisées par Services aux Autochtones Canada (SAC), Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) et les autres parties concernées. Troisièmement, le manque de

documentation et de normes techniques concernant les données géomatiques en cause n'est pas reconnu, ce qui est un besoin permanent pour tous les AR. Enfin, une meilleure transparence du programme, avec un plan d'AR qui compte 137 étapesⁱⁱⁱ aujourd'hui, nécessite de meilleures mesures et informations de la part d'un programme vieux de 50 ans.

Résultats de l'étude sur le processus d'AR :

- Le processus d'AR s'appuie sur ses données géomatiques (cartographie foncière, SIG et arpentage cadastral) qui ne sont pas bien documentées pour les Premières Nations et les parties prenantes,
- Le travail sur les données géomatiques dans le cadre de la procédure de transfert de terres assistée au Canada est effectué par les agents fédéraux et d'autres autorités, mais la nouvelle technologie SIG en ligne est en train de changer les demandes d'AR. Cela n'est pas bien reflété dans le modèle logique du programme, ni communiqué par le Canada,
- La clé de l'amélioration du processus d'AR est que de meilleures ressources et formations en géomatique pourraient améliorer la demande de transfert d'une Première Nation, en tant que facteur reconnu pour obtenir l'approbation du transfert, qui nécessite cette preuve géospatiale,
- Les AR ont une valeur de transfert économique pour les débouchés économiques des bandes, mais peu de valeurs monétaires sont connues, en particulier pour les AR en attente, qui pourraient valoir dix milliards de dollars aujourd'hui,
- Le programme d'AR doit être révisé en fonction du protocole de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et de la nouvelle pratique de cartographie post-contrefaçon des Premières Nations^{iv}, qui aura une incidence sur les options d'AR en milieu urbain, en commun et d'échange de terres pour les futurs transferts.

L'accès aux terres et la réinstallation des AR à l'avenir dépassent le cadre de mes recherches sur les AR, mais cela reste un problème majeur. En 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié un rapport intitulé « Linking Indigenous Communities with Regional Development »^v, qui décrit la situation actuelle des terres de réserve. Le rapport n'a pas été préparé par le Canada ni par les Premières Nations, ce qui est unique compte tenu du contexte. Toutefois, ce rapport nécessite une lecture des facteurs relatifs aux terres de réserve. Leur analyse et leurs recommandations devraient être prises en compte dans le contenu des politiques relatives à notre futur processus d'acquisition de terres avec l'aide de l'État :

a. Entreprendre un audit national des terres gouvernementales excédentaires afin de cerner les possibilités de mise en réserve; b. En collaboration avec les provinces, établir un portefeuille de terres à mettre à disposition pour les futurs règlements de revendications territoriales; c. Établir un programme national/provincial commun d'achat de terres; d. Établir une autorité pour gérer ce portefeuille de terres disponibles et ce programme d'achat de terres, avec le mandat de transférer des terres directement aux Premières Nations et de les soutenir dans leurs propres acquisitions de terres, comme le fait l'Australian Indigenous Land Corporation; e. Collaborer avec les Premières Nations pour traiter les intérêts de tiers susceptibles de retarder le transfert de terres, éventuellement par l'intermédiaire du Comité consultatif national sur les ajouts aux réserves, qui a déjà cette compétence, bien qu'elle soit limitée au processus d'ajouts aux réserves; f. Rendre opérationnelle l'acquisition préférentielle de terres gouvernementales aux Premières Nations, par exemple la politique néo-zélandaise du droit de préemption;

g. Mettre en place un portail en ligne contenant des renseignements sur les terres publiques à céder et sur la possibilité d'une acquisition préférentielle par les Premières Nations, à l'instar du portail néo-zélandais sur l'aliénation des biens de la Couronne^{vi}.

En outre, l'OCDE a recommandé que le Canada prenne en considération la *Loi sur l'ajout de terres aux réserves et la création de réserves* (LATRCR)^{vii} dans les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, qui a amélioré le processus d'ajout de terres aux réserves et à la création de réserves :

- a. Travailler avec les municipalités pour réduire le temps nécessaire à la mise en œuvre des AR.
- b. Le nombre de demandes d'AR et le temps qu'il faut pour les résoudre devraient être rendus publics.
- c. Offrir un soutien plus direct à l'acquisition de terrains, en particulier dans les zones urbaines ou à proximité, où les terrains ont une plus grande valeur.
- d. Renforcer un mécanisme de résolution des conflits pour négocier les intérêts des municipalités tierces.
- e. Augmenter les fonds et les ressources pour soutenir les évaluations environnementales et les levés (cadastraux)^{viii}.

Les transferts de terres, du point de vue de mes recherches, en ajoutant un protocole de la DNUDPA, devraient faire partie de la logique du nouveau programme d'AR, mais ce n'est pas le cas actuellement. Un AR reste une transaction immobilière, plutôt qu'un modèle d'accès à la terre et de réinstallation qui est la pratique internationale. La terre est essentielle au développement économique durable des peuples autochtones d'aujourd'hui.

- L'accès aux terres de réserve canadiennes et la réinstallation sont a. des traités modernes, b. des terres achetées sur le marché ou des terres de la Couronne, et c. des politiques soutenues

par l'État – Directive de politique sur les ajouts aux réserves et la création de réserves de 2016.

Les résultats de l'étude ont confirmé l'existence de problèmes de procédure connus dans la littérature :

- pas de mécanisme de politique clair permettant d'acquérir des terres en vue de la présentation d'une demande;
- manque de ressources pour soutenir l'élaboration, la soumission et l'examen des demandes d'AR;
- pas de normes de service claires pour les fonctionnaires fédéraux;
- manque de cohérence dans le suivi des demandes d'AR;
- pas de mécanisme efficace pour prendre en compte les intérêts des tiers, tels que les provinces, les municipalités et les sociétés d'État, ce qui crée des blocages^{ix}.

On espère que plusieurs de ces problèmes seront résolus grâce à la mise à jour du système national de suivi des AR (SNSAR), qui sera mis en œuvre en 2023. Cependant, plusieurs problèmes opérationnels subsistent, comme l'indique la récente enquête nationale sur le processus d'AR :

- Travailler avec les provinces/municipalités pour mettre en œuvre un AR nécessite de nouveaux outils administratifs;
- Les demandes historiques de terres AR doivent être résolues et faire l'objet d'une décision publique de la part d'un médiateur;
- Le prix des terres AR, en particulier dans les zones urbaines et rurales, a considérablement augmenté ces derniers temps;
- Un mécanisme de résolution des litiges permettant de négocier sur les questions relatives aux tiers doit être créé pour les AR;

- L'augmentation du financement et des ressources pour renforcer les compétences des bandes en matière de géomatique faciliterait le processus d'AR.

Statistiquement, les AR passés avaient une superficie moyenne de 994 acres, et entre 2006 et 2018, il y a eu 981 processus d'approbation de parcelles, dont 866 pour des réserves rurales et 115 pour des réserves urbaines^x. L'augmentation de la demande de terrains urbains est une tendance connue. Les données de base sur les AR en attente restent réservées aux Premières Nations et au public. Le manque de transparence des renseignements n'aide pas les groupes, ni le Canada à communiquer le processus au public. L'amélioration de la communication est une priorité qui ressort des conclusions de mon étude, de même qu'une meilleure documentation sur l'ensemble du processus d'AR.

L'accès à la terre est une condition du développement autochtone, et ces droits fonciers collectifs sont essentiels à la préservation de l'identité des peuples autochtones et à leur subsistance^{xi}. Les AR réalisés à ce jour ont apporté beaucoup de terres aux communautés des Premières Nations, et les acres en attente produiront plus de cinquante pour cent des terres de réserve. Une enquête sur l'AR menée par l'APN auprès des membres concernés ou intéressés par un transfert n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation complète, mais le taux de réponse a été supérieur à 60 %, ce qui montre qu'il s'agit désormais d'une question importante.

En outre, les améliorations apportées aux procédures géomatiques en vue d'améliorer le processus d'AR pour les Premières Nations profiteront aux futures applications de transfert de terres^{xiii}. La cartographie foncière actuelle, le SIG et les levés cadastraux restent des sujets techniques dans le long processus de transfert. Certaines Premières Nations ont réussi à ajouter de vastes zones de terres à la création de réserves et/ou à ajouter des parcelles ayant une valeur économique stratégique pour la bande. D'autres groupes n'ont pas participé ou n'étaient pas au

courant du processus. D'après les données antérieures sur l'AR, la plupart des transferts ont été effectués au profit de bandes visées par la *Loi sur les Indiens* (60 %), et non au profit d'un organisme de gestion des terres des Premières Nations ou d'une bande autonome^{xiii}. Ceux qui sont plus proches des villes doivent accéder à un marché foncier de plus grande valeur avec un coût foncier plus élevé que dans les communautés de bandes plus rurales. Les bandes rurales ont des options de développement économique limitées, mais leur disponibilité foncière est plus facile à traiter.

Aujourd'hui, la plupart des Canadiens reconnaissent qu'ils ont un rôle à jouer dans la réconciliation avec les Premières Nations, mais la tâche n'est pas facile. Une meilleure politique de « restitution des terres » reste à créer. Le prochain examen de la politique d'AR sera l'occasion de présenter des révisions à une nouvelle politique. L'AR doit être fondé sur une approche à double perspective intégrée à la DNUDPA, afin d'assurer un transfert équitable et efficace qui doit éviter de futurs litiges ou responsabilités pour le Canada et donner aux Premières Nations un titre autochtone, avec des droits fonciers et une gouvernance sûrs. Les nouvelles demandes présentées dans le Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR) doivent encore être mises à l'essai, ce qui nécessite de nouvelles activités de formation et de sensibilisation. La norme d'emploi du SNSAR nécessite une stratégie nationale de géomatique pour les Premières Nations, mais peu d'organisations actuelles pourraient se faire les championnes d'une telle initiative.

La mise au point de nouveaux outils et de nouvelles applications d'information foncière se poursuit, et les bandes qui ne participent pas à cet apprentissage sont confrontées à une lacune croissante dans le cadre de leurs activités. Plusieurs problèmes subsistent dans le domaine des AR, notamment l'absence d'un document central sur les AR du Canada. Deuxièmement, comme

l'a souligné l'OCDE, il s'agit d'un accès et d'une planification à long terme de l'acquisition de terres pour le Canada. Troisièmement, le prix du marché foncier a dépassé les ressources financières de la plupart des bandes de réserve qui demandent un plan de fiducie foncière ou une réserve foncière. Quatrièmement, le gouvernement fédéral doit mener à bien les AR, car le nombre de transferts plus récents n'augmente pas, et le développement économique des AR potentiels est retardé, car il faut davantage de renseignements fonciers pour les preuves d'AR. Cinquièmement, le manque de clarté des programmes de SAC et de RCAANC en ce qui concerne le rôle de chacun et la manière dont les décisions d'AR sont prises nécessite un rapport public sur les transactions relatives aux terres du Canada. Sixièmement, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité du processus d'AR en 137 étapes, les futurs transferts nécessitent des données et des procédures géomatiques améliorées, afin d'obtenir des transferts de terres plus rapides. Septièmement, le processus reste régi par un « manuel de gestion des terres de réserve », qui n'est pas un lieu pour la création de nouvelles terres ou d'une nouvelle réserve. En particulier, les AR sur les parcelles urbaines ont besoin d'un nouveau manuel pour servir les parties prenantes, et la création d'un institut foncier des AR pour aider les Premières Nations et les parties prenantes pourrait améliorer le processus.

ⁱ Site Web des propositions d'ajouts aux réserves, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1466532960405/1611939046478>

ⁱⁱ Rapport sur les résultats ministériels de 2020 à 2021 de RCAANC, 2021, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1634049500493/1634049553120>.

ⁱⁱⁱ AADNC, 22 nov. 2016, Organigramme du processus d'ajout aux réserves et de création de réserves – Mis à jour.

^{iv} Cadeau, Francis. 2019, du 25 au 29 mars. « First Nations Geomatics: A Post-Counter Map Praxis », CONFÉRENCE DE LA BANQUE MONDIALE SUR LA TERRE ET LA PAUVRETÉ, Banque mondiale – Washington, D. C.

^v OCDE (2019), « Linking Indigenous Communities with Regional Development » [EN ANGLAIS] <https://dx.doi.org/10.1787/3203c082-en>.

^{vi} *Ibid.*

^{vii} *Loi sur l'ajout de terres aux réserves et la création de réserves*, L.C. 2018, ch. 27, art. 675, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-1.3/TexteCompleet.html>.

^{viii} OCDE (2019), « Linking Indigenous Communities with Regional Development » [EN ANGLAIS] <https://dx.doi.org/10.1787/3203c082-en>.

^{ix} <https://afn.ca/environnement/land-rights-jurisdiction/> [EN ANGLAIS].

^x Site Web des propositions d'ajouts aux réserves, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1466532960405/1611939046478>.

-
- ^{xi} CRPA (1996), « Une relation à redéfinir », dans le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Commission royale sur les peuples autochtones, <https://data2.archives.ca/rcap/pdf/rcap-496.pdf>.
- ^{xii} HAL Consultants, 2001. « The Impact of Land Survey & Registration Systems, Technology Management », *Strategy and Economics*.
- ^{xiii} Site Web des propositions d'ajouts aux réserves, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1466532960405/1611939046478>.