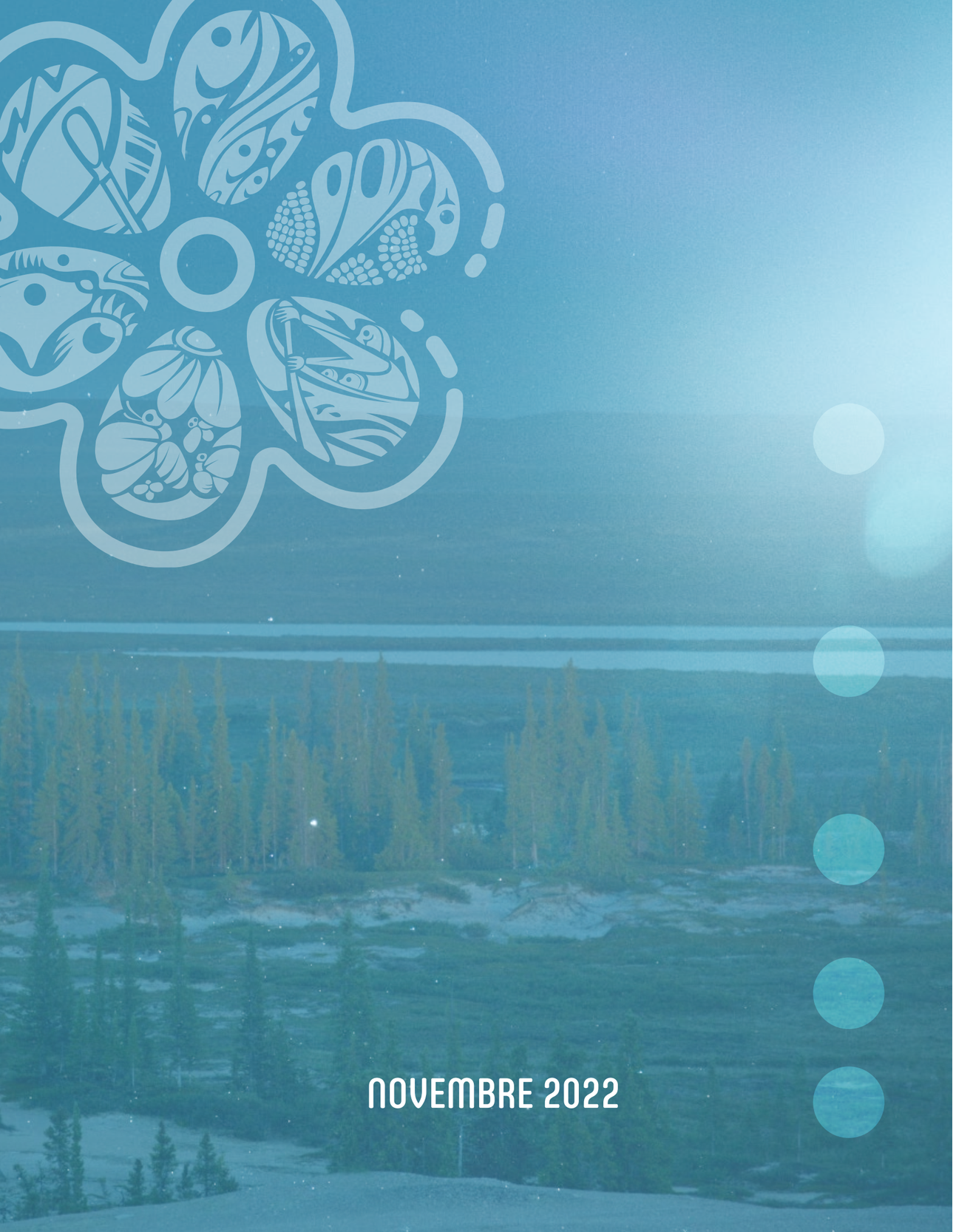
CONSEIL DE GESTON FINANCIÈRE
DES PREMIÈRES NATIONS

Le projet Feuille de route

CHAPITRE CINQ :
COMPÉTENCE ET POUVOIRS FINANCIERS

First Nations FINANCIAL MANAGEMENT BOARD
CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE des Premières Nations
FNFMB.COM



NOVEMBRE 2022

CONTENU

Sommaire 4

Introduction 10

L'échec systémique de la relation financière actuelle 14

La Feuille de route vers l'autodétermination : Accroissement de la compétence et des pouvoirs financiers 22

Conclusion 38

Annexe 42

Références 44

SOMMAIRE

EN 2016, LE GOUVERNEMENT DU CANADA A ANNONCÉ son intention d'établir une « nouvelle relation financière » avec les gouvernements des Premières Nations afin de s'attaquer aux inégalités, à la pauvreté et aux écarts socioéconomiques entre les citoyens canadiens autochtones et allochtones. Ces écarts sont l'héritage d'un système colonial qui a échoué et qui continue de refuser aux Premières Nations les capacités financières permettant d'exercer leur droit à l'autodétermination.

Jusqu'à maintenant, l'amélioration de la relation financière s'est résumée à l'amélioration d'un système fondé sur des subventions. De nouvelles subventions de longue durée offrent une plus grande certitude et comportent un moins grand fardeau administratif. Néanmoins, de nombreux gouvernements des Premières Nations souhaitent avoir des options qui vont plus loin que l'amélioration de ce système de subventions. Ils veulent un nouvel accord financier offrant la même capacité financière et les mêmes outils que ceux dont bénéficient les autres ordres de gouvernement pour financer les coûts de leur administration. Ils veulent pouvoir générer des revenus et exercer un plus grand contrôle sur l'utilisation de ces revenus. Comme l'a énoncé Harold Calla, leader d'opinion autochtone, « ultimement, une nouvelle relation est synonyme de partage des pouvoirs entre le Canada et les Premières Nations ».

Durant les années qui ont suivi l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, certaines victoires juridiques ont mené au rétablissement et à la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), maintenant intégrée à une loi canadienne, reconnaît et confirme le droit inhérent à l'autodétermination. Néanmoins, la reconnaissance de ce droit ne suffit pas; il doit être assorti des capacités financières permettant de le concrétiser.

Tout gouvernement durable repose sur le droit de gouverner et les moyens financiers qui permettent de gouverner – c'est-à-dire les pouvoirs financiers et les revenus autonomes. Les autres ordres de gouvernement au Canada détiennent les pouvoirs financiers et les outils nécessaires pour financer les coûts de l'administration, des institutions et des services du gouvernement. Ils s'appuient sur des formules de calcul des revenus qui assurent des services de qualité partout au Canada. La DNUDPA énonce ce double besoin à l'article 4, qui stipule que « les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, **ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes** ».

Les gouvernements des Premières Nations sont les gouvernements dont la dépendance aux transferts est la plus élevée au Canada. Alors que les autres ordres de gouvernement disposent de pouvoirs et d'outils financiers, les Premières Nations ont des ressources limitées pour financer leurs gouvernements : elles ont le droit de se gouverner elles-mêmes, mais elles n'en ont pas les moyens. L'insuffisance chronique des transferts fédéraux et l'absence de revenus autonomes donnent lieu à l'application de politiques fédérales pour la conduite des affaires locales sur les réserves. Le gouvernement fédéral gère la pauvreté de loin, alors que les Premières Nations pourraient gérer de la richesse. Le système de transferts n'offre pas aux Premières Nations les moyens de se gouverner, ce qui donne lieu à une situation que nous ne connaissons que trop bien : des avis d'ébullition de l'eau, des services inadéquats, de faibles indicateurs socioéconomiques et un déficit croissant en matière d'infrastructures, tous des symptômes d'un problème systémique.

En raison de l'absence de revenus stables et suffisants, les Premières Nations ne sont pas en mesure de se gouverner elles-mêmes. Les moyens de gouverner doivent être à la hauteur du droit de gouverner, au risque de nuire à l'autodétermination. Pour donner vie à la DNUDPA, y compris reconnaître les droits inhérents qui y sont énoncés, il sera nécessaire de générer des revenus autonomes et d'avoir les mêmes pouvoirs financiers que ceux dont disposent les autres ordres de gouvernement pour bien fonctionner.

Un parcours facultatif vers un nouvel accord financier

Plutôt que d'avoir une bureaucratie fédérale qui supervise la pauvreté, des conditions de vie malsaines et un déficit croissant en matière d'infrastructures, qu'adviendrait-il si les gouvernements des Premières Nations avaient les moyens et le pouvoir de gérer leurs propres affaires, conformément aux droits inhérents énoncés dans la DNUDPA?

Si elles avaient les moyens de financer les coûts de leur administration gouvernementale, les Premières Nations pourraient non seulement concrétiser leur droit à l'autodétermination, mais également commencer à bâtir des sociétés durables et prospères.

Un nouvel accord financier doit comprendre de nouvelles options. Les Premières Nations ont besoin de plus que d'amélioration d'un système qui a échoué : elles ont besoin de générer des revenus autonomes et de détenir les pouvoirs financiers qui leur permettront de financer des gouvernements durables. Le Canada n'attendrait pas des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux qu'ils fonctionnent sans revenus autonomes. Il devrait en être de même pour les gouvernements des Premières Nations.

Les populations autochtones exerçaient leur compétence avant le contact avec les colons européens. L'histoire orale et l'archéologie montrent que des frontières, des territoires de chasse et des systèmes de perception de frais et d'impôts étaient bien établis par les Premières Nations partout au Canada et dans les Amériques avant le contact. La compétence exercée par les peuples autochtones était le fondement de la Proclamation royale, et cette reconnaissance était la raison pour laquelle la Couronne a établi des traités. Les lois coloniales ont démantelé les institutions et les systèmes de gouvernance autochtones. Pour que la DNUDPA soit appliquée avec succès, il est nécessaire d'établir des lois qui reconnaissent et restituent aux Premières Nations leur compétence et leurs pouvoirs financiers. La voie à suivre commence par des options permettant aux Premières Nations de prendre en charge ces deux éléments.

COMPÉTENCE ACCRUE

La compétence des gouvernements des Premières Nations ainsi que des gouvernements provinciaux et territoriaux et du gouvernement fédéral doit être établie clairement. Les droits juridiques et la compétence des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont définis dans la constitution canadienne. L'établissement clair de la compétence des gouvernements des Premières Nations offrira une certitude aux gouvernements, aux citoyens et aux entreprises. Cela permettra également de s'assurer qu'un gouvernement ne peut empiéter sur les pouvoirs d'un autre gouvernement ni les outrepasser. La clarté au chapitre de la compétence et l'accroissement de la compétence devraient comprendre ce qui suit :

- **Établissement clair des droits de perception de revenus autonomes**
- **Autonomie à l'égard de l'utilisation et de l'aménagement des terres de réserve**
- **Normes de prestation de services**
- **Autonomie à l'égard des dépenses**
- **Préséance des lois des Premières Nations sur les territoires des Premières Nations**
- **Mécanisme facilitant les relations de gouvernement à gouvernement avec les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux**

POUVOIRS FINANCIERS ACCRUS

Les Premières Nations doivent avoir les moyens financiers de soutenir leurs administrations, leurs institutions, leurs services et leurs infrastructures. Comme pour tout gouvernement durable, les revenus des Premières Nations doivent être stables, suffisants et autonomes. De nouvelles options en matière de pouvoirs financiers devraient comprendre la capacité de percevoir des revenus et l'autonomie à l'égard de la façon dont ils sont dépensés. La *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) est une plateforme éprouvée d'accroissement des pouvoirs financiers dans un contexte où les risques sont contrôlés. Les gouvernements des Premières Nations qui travaillent avec la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN) ont déjà la possibilité de percevoir des impôts fonciers sur leurs terres de réserve. Les structures facilitant la mise en œuvre de nouvelles sources de revenus autonomes sont déjà en place – pour les Nations qui choisissent de participer.

Il est temps de tirer parti de cette réussite pour offrir davantage d'options en vue de l'accroissement des pouvoirs financiers, notamment les pouvoirs suivants en matière de perception de revenus :

- **Redevance sur les ressources des Premières Nations (RRPN) sur les territoires traditionnels des Premières Nations (une redevance normalisée facultative sur les projets touchant les ressources qui contreviennent aux traités et aux droits autochtones des Premières Nations participantes)**
- **Droits de chasse et de pêche sur les territoires traditionnels**
- **Élargissement des revenus tirés des jeux de hasard**
- **Charge salariale des Premières Nations sur les terres de réserve**
- **Partage des revenus tirés de la taxe de vente et de la taxe d'accise fédérales sur le carburant, l'alcool et les produits du cannabis et du tabac (CACT)**
- **Partage des revenus tirés des taxes provinciales sur les ventes, le carburant et les produits du tabac**
- **Taxe sur les produits et services des Premières Nations**
- **Taxe sur le carbone des Premières Nations**

Les revenus des Premières Nations doivent être **stables, suffisants** et **autonomes.** De nouvelles options en matière de pouvoirs financiers devraient comprendre la capacité de percevoir des revenus et l'autonomie à l'égard de la façon dont ils sont dépensés.

L'élargissement de la compétence et l'accroissement des pouvoirs financiers contribueront tous deux à l'autodétermination des premières nations. La compétence assure le droit juridique à l'autodétermination, tandis que les pouvoirs financiers assurent la capacité concrète d'exercer ce droit. Ce parcours vers une plus grande autodétermination jette les bases d'une gouvernance rigoureuse et durable. L'autodétermination ne peut exister sans le droit juridique de gouverner. En l'absence de revenus stables et suffisants, le droit de gouverner n'est que symbolique. Si elles en ont le droit et les moyens, les premières nations pourront choisir la voie qu'elles veulent suivre, subvenir aux besoins de leurs citoyens et répondre aux besoins de leurs sociétés. Plutôt que d'empêcher les premières nations d'accéder aux outils de gouvernance de base dont tous les autres gouvernements durables bénéficient, il est temps de créer de nouvelles options menant à l'autodétermination et à la prospérité.

INTRODUCTION

Une tradition de partage

LES GOUVERNEMENTS DES PREMIÈRES NATIONS EXERCENT DES POUVOIRS FINANCIERS depuis des temps immémoriaux. Bien avant le contact avec les Européens, le paiement d'un tribut en échange de l'utilisation ou de l'occupation d'un territoire était une pratique répandue parmi les Premières Nations partout au Canada.[1] Les archives montrent que les gouvernements des Premières Nations percevaient des revenus à l'échelle de leur territoire traditionnel. Ces revenus comprenaient des tarifs payés par les commerçants européens en échange d'un transport sécuritaire et sans entrave de leurs marchandises ainsi que des loyers payés par les colons pour avoir le privilège de pêcher et de poser des pièges sur les terres des Premières Nations. Les gouvernements des Premières Nations percevaient également des frais de passage sur les ponts.[2]

Une autre forme de partage des revenus consistait à redistribuer la richesse. Les potlatchs et les danses de partage étaient des moyens officiels de redistribuer la richesse au sein des sociétés des Premières Nations. La richesse distribuée lors de ces événements consistait en des marchandises, les potlatchs modernes ayant évolué pour comprendre la collecte et la distribution d'argent et de marchandises.[3] La langue du commerce, le chinook, comprend même le mot *taksis*, et de nombreuses archives indiquent que les membres des Premières Nations payaient des *taksis* à leur communauté pour soutenir les infrastructures et faire progresser les revendications territoriales.[4]

Les politiques coloniales ont supprimé les pouvoirs financiers des Premières Nations partout au Canada. De 1867 à 1927, les gouvernements fédéral et provinciaux ont systématiquement dépouillé les Premières Nations de leurs pouvoirs de création de revenus autonomes et ont assumé tous les pouvoirs fiscaux relatifs aux propriétés, aux ventes, aux revenus et aux ressources.[5] Durant cette période, ces gouvernements ont légalement exclu les Premières Nations de l'économie et du cadre fiscal du Canada, interdisant la distribution de la richesse ainsi que tout effort de perception d'impôts fonciers et sur le travail. En 1927, des modifications apportées à la Loi sur les Indiens ont fait en sorte que la perception de revenus publics par les Premières Nations au moyen d'impôts et de taxes visant la progression de leurs revendications territoriales devienne une infraction punissable.[6]

Renouveler la compétence et les pouvoirs financiers des Premières Nations

À présent, ces années de politiques coloniales ont rendu les gouvernements des Premières Nations beaucoup trop dépendants des subventions et transferts gouvernementaux fondés sur les politiques du gouvernement au pouvoir. Cette relation financière nuit à l'autodétermination des Premières Nations. Puisque les Premières Nations dépendent des transferts d'autres gouvernements, elles ont un moins grand pouvoir décisionnel en ce qui a trait à leurs dépenses et, paradoxalement, elles doivent rendre davantage de comptes aux « bailleurs de fonds » que les autres ordres de gouvernement. Le financement des gouvernements fédéral et provinciaux vient avec des obligations et des conditions qui empêchent les Premières Nations de prendre leurs propres décisions pour leurs communautés.[7] En résumé, les autres gouvernements prennent, de loin, les décisions que les gouvernements des Premières Nations devraient prendre localement.

En 1975, la septième assemblée annuelle de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique a tenté de changer la dynamique dans le but de réduire le contrôle exercé par le gouvernement en réduisant le financement gouvernemental.[8] L'objectif était de renouveler l'indépendance des Premières Nations en rejetant le financement gouvernemental. Les Premières Nations présentes n'allaient plus permettre l'application de la *Loi sur les Indiens* sur leur territoire ni au ministère des Affaires indiennes d'administrer leurs activités locales. L'un des orateurs, Willis Morgan de la bande indienne Kitamaat, a indiqué que les Premières Nations ne pouvaient exercer l'autodétermination sans être en mesure de générer des revenus autonomes pour payer les services, l'éducation, les soins de santé, le bien-être social et les coûts de l'administration gouvernementale.[9] Au printemps de 1975, les Premières Nations de la Colombie-Britannique n'ont pas tenu compte de cet avertissement et ont rejeté le financement gouvernemental. À l'automne de 1975, la situation a donné raison à Willis Morgan : seuls les revenus autonomes pouvaient soutenir l'autodétermination. Les Premières Nations de la Colombie-Britannique n'avaient pas la capacité d'offrir les services locaux ni les moyens de percevoir des revenus. Dans une période de six mois, presque toutes les communautés ont été forcées d'accepter de nouveau le financement gouvernemental.[10]

Les Premières Nations ont un droit inhérent à l'autodétermination. Ce droit est l'un des principes fondamentaux de la DNUDPA, et l'autodétermination est impossible sans un nouvel accord financier. L'autodétermination financière nécessite deux éléments principaux, soit les droits liés à la compétence et les moyens financiers d'exercer cette compétence. La compétence renvoie aux droits et pouvoirs reconnus par la loi de prendre des décisions sans ingérence de la part de sources externes telles que le gouvernement fédéral. Les moyens financiers sont les revenus qui permettent de concrétiser la compétence. Ces revenus doivent être stables, garantis et suffisants pour répondre aux besoins en matière de services et d'infrastructures des communautés des Premières Nations. Les moyens financiers désignent également la liberté pour les Premières Nations de décider de la façon dont elles dépenseront les fonds à leur disposition pour la création de programmes, l'aménagement d'infrastructures et la défense des droits de la communauté.

Dans le cadre de la relation financière actuelle, le gouvernement fédéral établit un grand nombre de priorités financières pour les communautés des Premières Nations. La bureaucratie fédérale est souvent déconnectée des besoins locaux des communautés des Premières Nations et prend des décisions qui perpétuent les écarts socioéconomiques. À titre d'exemple, citons le manque d'accès à l'eau potable et l'état déplorable des logements. Une plus grande autodétermination est la voie vers une réconciliation véritable et le moyen de libérer le potentiel économique des Premières Nations.

Le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux ont exprimé leur intention de soutenir une plus grande autodétermination des Premières Nations. Toutefois, le soutien qu'ils offrent est souvent incompatible avec les valeurs des communautés, ce qui empire la situation qu'ils tentent d'améliorer. Le cadre d'autodétermination financière énoncé dans le présent chapitre indique comment les Premières Nations peuvent acquérir les moyens financiers dont elles ont besoin pour exercer l'autodétermination. Cet objectif requiert l'établissement de nouvelles options de génération de revenus fondées sur les pouvoirs juridiques des Premières Nations sur leur territoire.

Le temps est venu de réaliser les promesses d'autodétermination des Premières Nations. De nombreuses Premières Nations voient le renouvellement de leurs pouvoirs financiers comme un important moyen de générer des revenus autonomes afin de financer les coûts de l'administration gouvernementale – sans toutefois dispenser les gouvernements fédéral et provinciaux de leurs obligations financières. Les gouvernements des Premières Nations ont un droit inhérent de percevoir des revenus qui existaient bien avant le contact. Le temps est venu de se réapproprier ce droit. Accompagnez-nous sur cette voie vers l'autodétermination des Premières Nations, la réconciliation et l'autonomie.

Le droit de générer des revenus

Les gouvernements des Premières Nations ne souhaiteront pas tous générer des revenus par le truchement de pouvoirs financiers ou fiscaux. Toutefois, toutes les Premières Nations ont le droit de faire ce choix. Comme l'indique la DNUDPA, l'autodétermination nécessite que les Premières Nations disposent de revenus autonomes pour financer les coûts de leur administration gouvernementale. Pour certains gouvernements des Premières Nations, les revenus autonomes seront synonymes d'un meilleur système de transferts gouvernementaux et de recettes autonomes issues des activités économiques. Pour d'autres, cependant, les revenus autonomes doivent passer par l'accroissement des pouvoirs financiers.

L'ÉCHEC SYSTÉMIQUE DE LA RELATION FINANCIÈRE ACTUELLE

La DNUDPA établit clairement le droit à l'autonomie et à l'autonomie gouvernementale, et le moyen d'y parvenir est une nouvelle relation financière.

Qu'est-ce qu'une relation financière?

LE TULO CENTRE OF INDIGENOUS ECONOMICS, un allié de longue date des institutions de la LGF, définit la relation financière, dans sa forme la plus simple, comme la façon dont les services et les infrastructures publics sont fournis aux citoyens et sont payés. Au cours des 150 dernières années, **le Canada a bâti une relation financière réussie avec la plupart de ses citoyens allochtones et tous leurs ordres de gouvernement élus.** Cette relation n'est pas parfaite et a certainement connu des moments difficiles en raison de facteurs géographiques, de différences culturelles et de différentes valeurs politiques, entre autres, mais les Canadiens et les Canadiennes savent à quoi s'attendre en ce qui a trait aux services, aux infrastructures, à la santé, à l'éducation et à la sécurité. Les Canadiens et Canadiennes jouissent d'un des niveaux de vie les plus élevés dans le monde ainsi que d'une liberté et d'une prospérité sans pareil, et ce, du point de vue actuel et historique.

Le contraste frappant entre le bien-être global et la situation enviable des citoyens canadiens moyens descendant des colons par rapport aux citoyens canadiens autochtones témoigne des leurs relations financières différentes.

Le contraste frappant entre le bien-être global et la situation enviable des citoyens canadiens moyens descendant des colons par rapport aux citoyens canadiens autochtones témoigne des leurs relations financières différentes. Les institutions de la LGF et leurs alliés préconisent une nouvelle relation financière. Les leaders et les gouvernements des Premières Nations ont demandé une nouvelle relation financière, ce que le gouvernement du Canada a accepté en principe. La DNUDPA établit clairement le droit à l'autonomie et à l'autonomie gouvernementale, et le moyen d'y parvenir est une nouvelle relation financière.

Selon le Tulo Centre, une saine relation financière doit répondre clairement aux quatre questions suivantes :

- **Quel gouvernement fournit quels services?**
- **Quel gouvernement détient quels pouvoirs en matière de perception de revenus?**
- **Quel gouvernement paie quels services?**
- **Comment le système de transferts permet-il de pallier les lacunes au chapitre des responsabilités liées aux revenus et aux dépenses et de protéger la prestation de services correspondant à des normes nationales?**[11]

Façons dont les autres ordres de gouvernement financent les coûts d'administration gouvernementale

Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux disposent d'un plan clair et détaillé qui énonce les pouvoirs relatifs à la perception de revenus, les montants des revenus, les formules de transfert et les transactions entre les ordres de gouvernement. Ces mécanismes sont intégrés à la constitution canadienne et aux lois provinciales. Ils permettent à chaque ordre de gouvernement de faire des projections de revenus, d'offrir des services et de bâtir et d'exploiter des infrastructures, de planifier la croissance future ou le changement et de veiller à ce que les normes de services soient semblables dans les divers systèmes canadiens. Chaque partie du gouvernement a une compétence déterminée en matière de perception des revenus.

Le gouvernement fédéral perçoit des recettes au moyen de l'impôt sur le revenu et des taxes de vente; les provinces perçoivent des recettes au moyen de l'impôt sur le revenu, des taxes de vente provinciales et d'impôts fonciers ou de redevances sur les ressources; et les municipalités perçoivent des recettes au moyen des impôts fonciers. Ces recettes sont regroupées, les portefeuilles de dépenses et de services sont répartis, et les normes du pays en matière de soins et de services sont maintenues. Le Canada étant un leader mondial dans plusieurs domaines, notamment en ce qui a trait au PIB, à l'Indicateur de liberté humaine et à une panoplie d'autres facteurs de réussite, il appert que ce système fonctionne bien.

Un système fondé sur les subventions

Les Premières Nations n'ont pas été incluses dans le système décrit ci-dessus – pour l'essentiel une réussite – qui a été mis sur pied au fil du temps par les citoyens, les municipalités, les provinces et les territoires du Canada ainsi que par le gouvernement fédéral. La *Loi sur les Indiens* ainsi que les mesures qui ont été appliquées dans les faits ont produit un système confus et inadéquat manquant de cohérence, de clarté et de reconnaissance au sein d'un cadre intergouvernemental plus large. Les services aux Premières Nations ont été et sont toujours offerts par un mélange de secteurs fédéraux, provinciaux, municipaux et autochtones de façon peu cohérente. Le succès de ce système laisse à désirer, comme en témoigne l'écart dans la qualité de vie des Canadiens et Canadiennes allochtones moyens et des Autochtones moyens, en particulier sur les réserves.

Les gouvernements des Premières Nations ont un droit symbolique de percevoir des impôts sur les réserves, mais dans les faits, un grand nombre d'entre eux n'ont pas le système, la capacité ou les moyens de percevoir ces impôts sur leur territoire. Ils n'ont toujours pas ces droits sur leurs territoires traditionnels. Les services gouvernementaux de base sont financés par le truchement de ministères et d'organisations gouvernementales indûment complexes ayant de lourdes structures de reddition de comptes, de courts délais et des domaines d'application spécifiés par le gouvernement. Les transferts aux communautés des Premières Nations sont faits selon des formules qui ne sont pas claires ou qui sont fondées sur l'application. Les montants des recettes fiscales tirées des terres et des territoires traditionnels des Premières Nations sont insuffisants pour offrir des services de qualité répondant aux normes dans la plupart des communautés.

Voici certains des enjeux relatifs à la relation financière actuelle :

- **Les Premières Nations n'ont pas accès à leurs propres revenus.**
  - Il est notamment question des revenus tirés des ressources et des pouvoirs fiscaux s'y rattachant. Ainsi, les Premières Nations ne peuvent pas voir à leurs propres intérêts ni développer leurs capacités, et elles ont les mains liées en ce qui a trait à l'établissement de services pouvant répondre aux besoins propres à leur communauté.
- **Il n'existe aucun lien entre le soutien des services offerts aux communautés autochtones et allochtones.**
  - Dans le système de transferts actuel, il n'existe aucun lien explicite entre le soutien des services offerts aux Premières Nations et le soutien des services semblables offerts dans le reste du pays. Il est donc difficile de comparer les services, et les Premières Nations ont le sentiment d'être en concurrence avec le reste du pays pour obtenir des ressources.
- **La responsabilité des services n'est pas établie clairement.**
  - Les gouvernements fédéral et provinciaux se renvoient constamment la balle en ce qui a trait à la responsabilité des services offerts aux citoyens des Premières Nations et à leur paiement. Lorsque les gouvernements ne s'entendent pas sur la responsabilité des services, personne n'en assume la responsabilité, et la qualité des services en souffre (p. ex. le principe de Jordan).
- **Les Premières Nations dépendent trop des transferts fédéraux.**
  - Un pourcentage élevé des revenus des gouvernements des Premières Nations provient de transferts d'autres gouvernements. Ainsi, les décisions liées aux dépenses sont essentiellement prises par d'autres gouvernements plutôt qu'à l'échelle de la communauté. En outre, les fonds fédéraux viennent avec des conditions, et parfois celles-ci empêchent les gouvernements des Premières Nations de prendre les décisions qui sont dans le meilleur intérêt de leur communauté..
- **Le système de transferts actuel aux gouvernements des Premières Nations est lourd.**
  - Il s'agit d'un système à court terme qui manque de transparence. Dans les faits, ce système semble être très subjectif et conditionnel. Il crée un important fardeau administratif et met de l'avant des conditions de reddition de comptes axées sur le contrôle, car il a échoué dans le soutien d'incitatifs à la bonne gouvernance. Il est évident que ce système de transferts n'arrive pas à soutenir des services et des infrastructures comparables à ce qui existe ailleurs au pays, en plus d'offrir très peu de souplesse.
- **Les Premières Nations n'ont pas accès au capital.**
  - La relation actuelle ne permet pas aux Premières Nations d'accéder aux fonds dont elles ont besoin pour leurs immobilisations corporelles selon des modalités semblables à ce qui est offert à d'autres communautés. Les possibilités de développement des Premières Nations s'en trouvent grandement limitées.[12]

La réalisation des promesses de la DNUDPA, et des objectifs de réconciliation du Canada, passe par l'autodétermination et l'autonomie des Premières Nations.

Toutes les parties prenantes souhaitent changer cette relation financière nébuleuse et inéquitable. La réalisation des promesses de la DNUDPA, et des objectifs de réconciliation du Canada, passe par l'autodétermination et l'autonomie des Premières Nations. Des lois existent et des mesures concrètes sont prises pour promouvoir et protéger le droit des Premières Nations à l'autodétermination et à l'autonomie, mais ce droit demeurera ambitieux et symbolique tant qu'il ne sera pas assorti des capacités financières suffisantes pour le concrétiser. L'autodétermination ne peut exister sans les moyens de soutenir les coûts de l'administration gouvernementale.

Tout ce qui aboutirait à une répartition des pouvoirs moins claire qu'ailleurs au Canada et à des capacités financières inférieures à celles que détiennent les autres ordres de gouvernement ne saurait altérer le statu quo, soit la dépendance des Premières Nations – un résultat qui n'est dans l'intérêt de personne. Ce statu quo en ce qui a trait à la dépendance se rapporte également aux aspects organisationnels et de leadership de plusieurs gouvernements des Premières Nations. Si la possibilité d'exercer des choix, le potentiel de croissance et de nouveaux services pour les Premières Nations par les Premières Nations ne sont pas élargis au sein d'une nouvelle relation financière, la capacité au sein des gouvernements des Premières Nations ne pourra croître. L'accroissement de la capacité est l'un des principaux piliers de chaque chapitre du projet Feuille de route et l'un des principes fondamentaux du rehaussement de l'autonomie et de l'autodétermination des Premières Nations.

La stagnation de l'accroissement de la capacité fera perdurer les mêmes inégalités en matière de services que celles que l'on constate actuellement au sein de nombreuses Premières Nations. Les différences en matière de logement, d'emploi et de niveau de revenu ainsi qu'en ce qui a trait à la santé, à l'éducation et aux infrastructures sont des exemples concrets du coût humain du système actuel fondé sur des subventions. Même les problèmes les plus visibles qui existent depuis des décennies, comme les avis d'ébullition de l'eau sur plusieurs réserves, n'ont pas été résolus.

Un système fondé sur la dépendance n'est pas un système durable, et l'amélioration du système actuel ne sera pas suffisante. Au cours des dernières années, le système de subventions a été amélioré pour certaines Premières Nations, notamment en leur donnant légèrement plus de contrôle sur les fonds transférés et en prolongeant la période couverte par les transferts, ce qui permet à ces Premières Nations de planifier et d'entretenir les actifs dont elles ont besoin un peu plus efficacement. Toutefois, ces améliorations progressives ne mèneront pas à l'autodétermination. La pleine compétence de même que les moyens de l'appliquer permettront d'augmenter la capacité, de rehausser la certitude en ce qui a trait aux programmes et aux services et de s'éloigner d'une situation où le gouvernement fédéral gère la pauvreté pour arriver à une situation où les Premières Nations gèrent de la richesse.

Problèmes de la relation financière actuelle

Les peuples autochtones exerçaient leur compétence territoriale et appliquaient des systèmes de perception de revenus partout au Canada et dans les Amériques avant le contact avec les colons européens. La capacité de gouvernance et l'autonomie financière des Premières Nations leur ont été retirées par la *Loi sur les Indiens*, qui empêche l'autodétermination. La DNUDPA reconnaît et confirme le droit inhérent à l'autodétermination, mais la reconnaissance de ce droit ne suffit pas. Il doit être concrétisé au moyen de la capacité financière.

La relation financière actuelle crée des obstacles pour les gouvernements des Premières Nations et restreint leur capacité de développer leur économie, de percevoir des revenus et d'offrir des services. Un changement transformationnel est nécessaire. Le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones préconise un tel changement.[13]

Le contrôle excessif exercé par le gouvernement fédéral sur la façon dont ces sommes sont dépensées doit changer. Bien que les transferts fédéraux continueront d'exister – en particulier les transferts liés aux droits et obligations découlant de traités – il est dans l'intérêt des gouvernements et des communautés des Premières Nations que les décisions concernant la façon de dépenser ces fonds soient prises par eux. Cette transition permettra de concrétiser le principe d'autodétermination énoncé dans la DNUDPA.

Trop souvent, les gouvernements des Premières Nations n'ont pas accès à des instruments juridiques reconnus qui leur permettraient de générer des revenus pour leur communauté. La capacité d'exercer une compétence en matière de recettes autonomes en est un exemple. Trop souvent, ces recettes sont perçues par les gouvernements provinciaux ou territoriaux, ou encore par le gouvernement fédéral. En limitant les sources de recettes possibles, la *Loi sur les Indiens* empêche les Premières Nations de financer elles-mêmes leurs programmes, leurs services et leurs infrastructures. Le statu quo fait en sorte que d'autres ordres de gouvernement profitent de la vente de ressources se trouvant sur les terres des Premières Nations et ne redistribuent qu'une infime partie de ces recettes aux Premières Nations au moyen de transferts.

La relation financière actuelle crée des obstacles pour les gouvernements des Premières Nations et restreint leur capacité de développer leur économie, de percevoir des revenus et d'offrir des services. Un changement transformationnel est nécessaire.

De nombreux gouvernements des Premières Nations ont actuellement trois sources de revenus: 1) transferts et subventions des gouvernements, 2) recettes locales en vertu de la LGF (p. ex. impôts fonciers des Premières Nations), et 3) autres revenus (p. ex. leurs propres entreprises et des contrats avec des entreprises privées ou publiques exerçant des activités sur leur territoire traditionnel).

Si les gouvernements des Premières Nations avaient le pouvoir de percevoir leurs propres revenus, ils pourraient choisir la voie qu'ils veulent suivre sans dépendre de transferts contrôlés par le gouvernement fédéral par l'entremise de Services aux Autochtones Canada (SAC). Préserver le statu quo signifierait que de nombreux gouvernements des Premières Nations continueraient de dépendre des transferts du gouvernement fédéral.[14] Cette situation montre à quel point l'absence de pouvoirs financiers restreint l'autodétermination.

Lorsque le Canada a été établi, la Couronne a réparti les pouvoirs et les compétences parmi les gouvernements fédéral et provinciaux aux articles 91 et 92 de la *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*. Cette répartition est le fondement des compétences fédérale et provinciales exercées aujourd'hui au Canada. Les Premières Nations n'ont jamais été représentées lors de cette répartition des pouvoirs, malgré leur droit inhérent et les ordonnances juridiques leur accordant la compétence et des pouvoirs financiers. Bien que les « terres réservées pour les Indiens » relèvent de la compétence fédérale, il y a un chevauchement entre les la compétence fédérale et les compétences provinciales et territoriales.[15]

À mesure que la compétence et les pouvoirs financiers des Premières Nations progresseront, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront libérer cet espace et désigner les Premières Nations comme troisième ordre de gouvernement au Canada. Ce travail peut en partie être accompli dans le cadre de la LGF.

Préserver le statu quo signifierait que de nombreux gouvernements des Premières Nations continueraient de dépendre des transferts du gouvernement fédéral.

Le chapitre 4, qui porte sur le développement économique, explique la façon dont les compétences limitées des Premières Nations sur leurs terres de réserve restreignent leur accès au capital. La *Loi sur les Indiens* empêche l'utilisation des terres de réserve aux fins de financement, ce qui restreint considérablement l'accès au capital pour les gouvernements et les entreprises des Premières Nations.[16] En outre, l'utilisation des terres de réserve aux fins du développement économique ou de la communauté nécessite souvent l'approbation du gouvernement fédéral. Les gouvernements allochtones ont souvent recours au financement pour faire progresser leur économie locale, aménager des infrastructures communautaires ou répondre à leurs besoins de liquidités. Les gouvernements des Premières Nations n'ayant qu'un accès très limité au financement, les Premières Nations sont désavantagées et de plus en plus dépendantes aux transferts d'autres ordres de gouvernement.

Une nouvelle relation financière entre le Canada et les gouvernements des Premières Nations – une relation qui permettra aux Premières Nations d'atteindre l'autodétermination et la réconciliation économique – est nécessaire. Cette transition passe par une compétence et des pouvoirs financiers accrus pour les gouvernements des Premières Nations. La réconciliation économique grâce à des pouvoirs financiers accrus permettra de créer plus d'occasions professionnelles pour les membres des Premières Nations au sein de leur communauté. Un plus grand nombre de professionnels autochtones et de travailleurs spécialisés pourront progresser professionnellement au sein de leur communauté, solidifiant ainsi les bases sociales et économiques de leur communauté. Cette approche est préconisée par la Stratégie économique nationale pour les Autochtones, qui met en lumière l'importance de reconnaître la compétence des Premières Nations et de favoriser leur prospérité économique.[17]

Les Premières Nations devraient avoir le pouvoir de choisir la façon dont elles généreront et percevront des revenus et de décider de l'usage qu'elles en feront, dans l'intérêt de leur communauté, sans ingérence bureaucratique des autres ordres de gouvernement.

LA FEUILLE DE ROUTE VERS L'AUTODÉTERMINATION : ACCROISSEMENT DE LA COMPÉTENCE ET DES POUVOIRS FINANCIERS

La compétence et les pouvoirs financiers sont deux éléments nécessaires à l'atteinte de l'autodétermination.

Il est possible d'avoir une meilleure relation financière – une relation qui respecte le droit à l'autodétermination énoncé dans la DNUDPA. La présente section propose un parcours facultatif pour les gouvernements des Premières Nations, un parcours permettant l'accroissement de la compétence et des pouvoirs financiers en vue d'arriver à l'autodétermination. Ce parcours est le prolongement du cadre de la LGF et mise sur la capacité des institutions de la LGF de soutenir les gouvernements des Premières Nations dans leur parcours vers l'autonomie financière.

Une nouvelle relation financière doit assurer aux gouvernements des Premières Nations qu'ils ont la compétence et les pouvoirs financiers nécessaires pour créer des sources de revenus stables, garanties, durables et libres d'entraves.

La compétence et les pouvoirs financiers sont deux éléments nécessaires à l'atteinte de l'autodétermination. La compétence comprend le pouvoir de prendre des décisions sans ingérence de la part d'autres gouvernements ou autorités. Tout comme les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada ont des compétences distinctes, les gouvernements des Premières Nations ont des territoires traditionnels sur lesquels vivent leurs Nations respectives. Leur compétence sur ces territoires doit être respectée et reconnue. Il est essentiel que les champs de compétence des Premières Nations et les aspects qu'elle couvre soient établis clairement afin que les gouvernements des Premières Nations disposent des outils nécessaires à l'autodétermination financière. Une fois cette compétence établie clairement, il faudra établir de façon plus significative la primauté des lois et décisions des Premières Nations dans leurs champs de compétence. Voilà une façon concrète de favoriser l'autodétermination des peuples autochtones selon la DNUDPA et la loi canadienne s'y rattachant, la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.[18] Il est important que ces droits soient reconnus et intégrés à une loi, puisqu'il s'agit d'une étape nécessaire pour arriver à l'autodétermination.

Pour qu'il puisse y avoir autodétermination, des pouvoirs financiers permettant de concrétiser les droits liés à la compétence sont nécessaires. À cet égard, on peut faire l'analogie suivante : nous pouvons revendiquer le droit d'une personne de respirer. Mais si cette personne se trouve au fond de l'océan, son droit est symbolique si elle n'a pas les moyens de respirer. De même, les droits liés à la compétence des Premières Nations sont limités si elles n'ont pas les moyens financiers de les exercer. Les moyens financiers comprennent la capacité pour les gouvernements des Premières Nations de déterminer quels revenus ils généreront et comment ils les généreront (impôts et taxes, revenus d'entreprises, redevances sur les ressources, droits d'utilisation, etc.) ainsi que l'utilisation qu'ils en feront, sans ingérence extérieure.

Tout parcours vers l'autodétermination doit tenir compte des droits liés à la compétence et des pouvoirs financiers. La mise en œuvre de la DNUDPA sera impossible sans l'accroissement de ces deux éléments.

ACCROÎTRE LA COMPÉTENCE

Les droits juridiques à l'égard des terres de réserve et des territoires traditionnels des Premières Nations doivent être établis clairement. Cela permettra aux gouvernements des Premières Nations de déterminer avec certitude les sources potentielles de revenus ainsi que les attentes en matière de services à la communauté et de favoriser un solide contexte économique. Les droits juridiques et la compétence sont établis clairement pour les gouvernements fédéral et provinciaux dans la constitution canadienne. Une certitude existe donc pour ces gouvernements ainsi que pour les citoyens et les entreprises.

Les gouvernements des Premières Nations ne bénéficient pas d'une telle certitude, ce qui engendre de nombreux effets négatifs : recettes gouvernementales non garanties, incertitude à l'égard de la prestation des services et contexte d'affaires plus risqué.[19] Il faut remédier à cette situation : pour arriver à l'autodétermination, les Premières Nations doivent pouvoir bénéficier d'une clarté juridique en ce qui a trait à leur compétence. Une étape importante pour accroître la compétence des Premières Nations consiste à définir clairement ce en quoi consiste cette compétence et à offrir les garanties juridiques à cet égard. La compétence des Premières Nations devrait comprendre les éléments suivants :

- **Droits de perception de revenus autonomes sur les réserves**
- **Ententes de partage des ressources et des revenus comportant des indicateurs clairement définis**
- **Attentes en matière de services**
- **Liberté d'utilisation des ressources financières et contrôle de ces dernières pour répondre aux besoins de la communauté et respecter ses priorités**
- **Clarté à l'égard de la compétence juridique et financière des Premières Nations et primauté des lois des Premières Nations dans ces champs de compétence.**
- **Mécanisme facilitant les discussions de gouvernement à gouvernement pour favoriser une relation de travail avec les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux**

La compétence des Premières Nations doit être intégrée à une loi, et elle ne doit pas être contournée par les autres ordres de gouvernement. Pour ce faire, il sera nécessaire d'établir clairement la compétence des Premières Nations et d'assurer la primauté des lois des Premières Nations dans leurs champs de compétence. Une fois leurs droits juridiques définis et protégés, les Premières Nations pourront avancer vers l'autodétermination. L'accroissement des pouvoirs financiers des Premières Nations permettra de concrétiser les droits liés à la compétence.

ACCROÎTRE LES POUVOIRS FINANCIERS

Les pouvoirs financiers permettent aux gouvernements de soutenir d'importants services et infrastructures qui permettent aux communautés de prospérer. Les pouvoirs financiers comportent deux volets, soit la capacité de générer et de percevoir des revenus (impôts et taxes, redevances sur les ressources, droits d'utilisation, etc.) et la liberté de déterminer la façon dont ces revenus sont dépensés. Tel qu'il a été expliqué précédemment, les pouvoirs financiers restreints des gouvernements des Premières Nations font en sorte qu'ils dépendent dans une large mesure des transferts fédéraux. Cette situation donne lieu à trois grands problèmes : 1) la plupart des transferts sont fondés sur des données démographiques, telles que la population, qui ne reflètent pas nécessairement la situation des communautés des Premières Nations, 2) l'accent est mis sur les montants transférés et non sur les résultats obtenus pour les communautés, et 3) des restrictions sont souvent imposées relativement à l'utilisation des fonds. Le gouvernement fédéral conserve ainsi des pouvoirs considérables. L'accroissement des pouvoirs financiers des Premières Nations permettra de régler ces problèmes, car les Premières Nations pourront contrôler les revenus qu'elles perçoivent ainsi que la façon dont elles les utilisent. Voici quelques exemples de pouvoirs financiers accrus susceptibles de procurer davantage de revenus aux gouvernements des Premières Nations :

- **Redevance sur les ressources des Premières Nations (RRPN) sur les terres ancestrales des Premières Nations – une redevance normalisée facultative sur les projets touchant les ressources sur les territoires traditionnels des Premières Nations participantes (cette redevance est expliquée à la section suivante)**
- **Droits de chasse et de pêche sur les territoires traditionnels**
- **Élargissement des revenus tirés des jeux de hasard**
- **Taxe sur le carbone des Premières Nations**
- **Charge salariale des Premières Nations sur les terres de réserve**
- **Partage des revenus tirés de la taxe de vente et de la taxe d'accise fédérales sur le carburant, l'alcool et les produits du cannabis et du tabac (CACT)**
- **Partage des revenus tirés des taxes provinciales sur les ventes, le carburant et les produits du tabac**
- **Taxe sur les produits et services des Premières Nations**

Ces pouvoirs financiers facultatifs accrus peuvent procurer aux gouvernements des Premières Nations des sources de revenus stables et garantis. Des revenus stables sont essentiels pour la planification à long terme, tant pour la communauté que pour le financement. Cette stabilité des revenus est particulièrement nécessaire pour la planification des infrastructures et des immobilisations corporelles. Le chapitre 3 du projet Feuille de route met en lumière les problèmes liés à l'approbation des projets d'infrastructures projet par projet. Les pouvoirs financiers accrus dont il est question dans ce chapitre permettront de régler ce problème lié aux infrastructures et d'offrir aux Premières Nations une méthode contrôlée par les Premières Nations pour payer et financer à long terme les infrastructures des communautés.

Tant la compétence accrue que l'accroissement des pouvoirs financiers sont nécessaires pour que les Premières Nations puissent arriver à l'autodétermination. La compétence assure le droit juridique à l'autodétermination, tandis que les pouvoirs financiers assurent la capacité concrète d'exercer ce droit. La Feuille de route vers l'autodétermination peut devenir réalité grâce à une approche graduelle de l'accroissement des droits et de la capacité financière.

Cette transition peut se faire en trois phases. La première phase consiste à bâtir de solides bases financières pour que les Premières Nations développent leurs capacités et rehaussent leurs sources de revenus autonomes. La deuxième phase vise la réconciliation financière en s'attaquant aux obstacles actuels à la progression financière des Premières Nations. La troisième phase consiste à mettre en œuvre l'autonomie financière des Premières Nations grâce à des sources de revenus autonomes accrues et à un plus grand contrôle de l'utilisation des fonds dont elles disposent. Ces trois phases prendront du temps et seront concrétisées par l'élargissement du cadre de la LGF.

Phase 1 – Bases financières

Pour que l'autodétermination devienne réalité, les gouvernements des Premières Nations doivent avoir plusieurs options pour percevoir leurs propres revenus. L'accroissement des revenus autonomes nécessitera des bases solides. La CFPN a déjà mis en place une structure de soutien en matière d'impôts fonciers des Premières Nations qui comprend notamment le soutien de la capacité et des modèles juridiques.[20] La présente section évalue les bases nécessaires, en trois volets : 1) nouveaux revenus autonomes pour les gouvernements des Premières Nations, 2) cadre juridique, et 3) capacités pour favoriser l'autonomie financière.

REVENUS AUTONOMES FACULTATIFS

La perception de nouveaux revenus autonomes, notamment d'impôts et de taxes, peut être mise en œuvre efficacement avec l'aide de la CFPN et de son institution sœur, le CGF. Les Premières Nations qui travaillent avec la CFPN ont déjà la possibilité d'adopter des lois sur les impôts fonciers sur leurs terres de réserve. Les structures permettant la mise en œuvre de nouvelles sources de revenus autonomes sont déjà en place – pour les Nations qui choisissent de participer. Les Premières Nations inscrites à l'annexe de la LGF peuvent élaborer et adopter ces lois avec le soutien de la CFPN, qui offre des services de développement de la capacité et d'assurance qualité pour les lois fiscales qui sont adoptées. Voici quelques sources de revenus autonomes facultatives que les Premières Nations pourraient choisir d'adopter.

Une taxe de vente sur le carburant, l'alcool ainsi que les produits du cannabis et du tabac (CACT) de 5 % pourrait être adoptée par les gouvernements des Premières Nations. Elle pourrait être appliquée au moyen d'une loi sur la taxe de vente sur les CACT des Premières Nations et s'appliquer aux clients ayant le statut d'Indien inscrit de même qu'à ceux qui ne l'ont pas. La CFPN vise de travailler avec les Premières Nations intéressées et avec le ministère des Finances du Canada pour conclure une entente de partage des revenus tirés des taxes de vente qui augmentera la marge fiscale des gouvernements des Premières Nations.

En plus de la taxe sur les CACT, le gouvernement fédéral perçoit déjà une **taxe d'accise sur la vente de CACT sur les terres des Premières Nations.** Bien qu'une partie de cette taxe d'accise soit redistribuée indirectement par SAC, les Premières Nations n'exercent aucun contrôle sur ces revenus. La CFPN et les institutions de la LGF proposent que la taxe d'accise sur la vente de CACT perçue sur les terres des Premières Nations soit distribuée directement aux gouvernements des Premières Nations respectifs. Si elles contrôlaient les revenus tirés de cette taxe d'accise, les Premières Nations exerceraient leur compétence et leurs pouvoirs financiers sans ingérence de la part du gouvernement fédéral.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient avoir l'obligation **d'élargir leurs ententes de partage relatives aux taxes provinciales sur les CACT pour y inclure les gouvernements des Premières Nations.** Alors que les gouvernements provinciaux et territoriaux souhaitent mettre en œuvre la DNUDPA, ce type d'entente de partage est un moyen concret d'accroître les pouvoirs financiers des Premières Nations et de favoriser leur autodétermination. Des discussions entre les gouvernements provinciaux/territoriaux et les Premières Nations sont nécessaires. Les institutions de la LGF peuvent apporter un soutien en offrant des conseils professionnels et une aide juridique pour s'assurer que ces ententes favorisent la progression à long terme de la compétence et des pouvoirs financiers des Premières Nations.

La nouvelle ***Redevance sur les ressources des Premières Nations (RRPN)*** pourrait permettre aux Premières Nations de codifier leurs exigences à l'égard du secteur privé lorsque des projets d'envergure ont lieu sur leur territoire traditionnel. Ces territoires vont au-delà des frontières des réserves et comprennent les terres ancestrales sur lesquelles vivaient les peuples des Premières Nations.

Cette redevance permettrait d'atteindre plusieurs objectifs, dont les suivants :

- **Offrir un processus simplifié d'évaluation de l'impact du développement de ressources sur les Premières Nations, permettant une évaluation de l'impact plus transparente qui tienne compte des préoccupations des gouvernements des Premières Nations.**
- **Permettre aux Premières Nations participantes d'accéder à une part garantie et stable des revenus générés sur leurs territoires traditionnels par les projets de développement de grande envergure.**
- **Permettre aux Premières Nations de générer des revenus autonomes afin de répondre aux besoins de leurs communautés et d'assumer leur rôle de gardien du territoire.**
- **Réduire de façon considérable le fardeau des administrations relatif au processus actuel de développement des terres et des ressources.**

La RRPN pourrait offrir aux Premières Nations participantes une source de revenus garantis, permettre de simplifier le processus de développement de ressources et de projets et contribuer à un climat d'investissement plus vigoureux. Surtout, les revenus de la RRPN seraient entièrement contrôlés par les gouvernements des

Premières Nations, dans l'intérêt des membres actuels et futurs de leurs communautés. La RRPN peut faire progresser l'économie fondée sur les ressources locales des Premières Nations, offrir des revenus garantis aux gouvernements des Premières Nations et contribuer à répondre aux besoins stratégiques en matière d'énergie et de ressources des gouvernement fédéral et provinciaux.

Grâce à une compétence des Premières Nations renforcée, les gouvernements des Premières Nations seront en mesure de générer des revenus autonomes en vue d'augmenter leur capacité d'offrir des services et des infrastructures de qualité. Les opportunités qui se présentent aux communautés des Premières Nations et leurs besoins socioéconomiques ne sont pas les mêmes partout au Canada. Il est donc essentiel qu'une vaste gamme d'options en matière de perception de revenus autonomes soient accessibles afin de tenir compte des cultures distinctes, des besoins financiers et des occasions économiques de chaque communauté. La possibilité d'exercer un choix est l'un des principes fondamentaux de la LGF. La LGF vise à favoriser les sources de revenus autonomes souhaitées par les Premières Nations. Le choix de ces sources de revenus revient aux leaders et aux détenteurs de droits des Premières Nations.

Certaines de ces options comprennent ce qui suit :

- **Taxe sur les produits et services des Premières Nations**
- **Taxe sur le carbone des Premières Nations**
- **Charge salariale des Premières Nations sur les terres de réserve**
- **Élargissement des revenus tirés des jeux de hasard**
- **Droits de chasse et de pêche sur les territoires traditionnels**

La coordination des impôts et taxes revêtira une grande importance à mesure que les Premières Nations exerceront une compétence accrue. Les pouvoirs fiscaux des Premières Nations ne pourront porter leurs fruits que si les autres ordres de gouvernement libèrent cet espace fiscal afin d'éviter une double imposition. L'espace libéré pourrait comprendre la taxe sur les CACT, les redevances sur le développement de ressources, la taxe sur le carbone ou d'autres sources de revenus autonomes susmentionnées. Les autres ordres de gouvernement doivent libérer cet espace fiscal pour assurer un climat économique et d'investissement sain dans les champs de compétence des Premières Nations. Lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux libéreront cet espace, ils devront être conscients que les impôts et taxes des Premières Nations seront modifiés. Les Premières Nations pourront exercer leur compétence de manière à répondre à leurs besoins relatifs aux dépenses pour assurer un environnement d'affaires dynamique.

À mesure que la compétence des Premières Nations progressera, il sera impératif que les lois adoptées par les Premières Nations aient préséance dans leurs champs de compétence. Lorsqu'il devra y avoir coordination des taxes, les torts actuels et historiques qui ont contribué aux conditions socioéconomiques inférieures de nombreuses Premières Nations devront être reconnus. (Les étapes visant à remédier à cette situation sont abordées à la Phase 2 – Réconciliation financière, qui établit une structure de péréquation pour les Premières Nations).

CADRE JURIDIQUE

Pour que l'accroissement de la compétence et des pouvoirs financiers connaisse le succès à long terme, il est nécessaire qu'un solide cadre juridique soit mis en place pour susciter la certitude et la confiance. Des lois devront être adoptées aux niveaux fédéral, provincial/territorial et des Premières Nations .

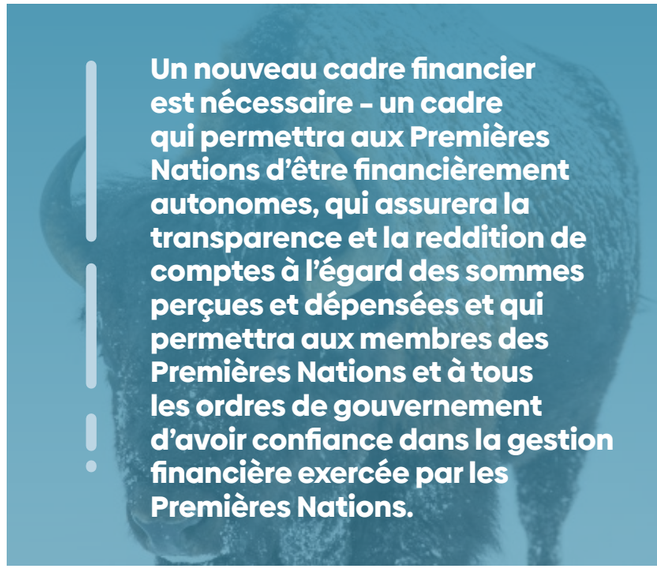
Plusieurs gouvernements provinciaux ont désigné la réconciliation avec les Autochtones comme une priorité. Tel qu'il a été vu à la Phase 1, les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent prendre des mesures importantes pour favoriser la réconciliation en établissant un partage de leurs taxes de vente sur les CACT. Pour concrétiser ce partage, des modifications législatives devront être apportées par chaque gouvernement provincial/territorial. La CFPN peut assumer le rôle de conseiller professionnel auprès des Premières Nations souhaitant conclure une telle entente de partage des revenus avec les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux.

Un cadre juridique devra également être mis en place pour les Premières Nations. Deux types de lois des Premières Nations seront nécessaires. En premier lieu, elles devront adopter une Loi sur l'administration financière (LAF), qui établit un cadre financier régissant la gouvernance et les contrôles internes à l'égard des finances de la Nation. Le CGF peut aider les Premières Nations à adopter et appliquer une telle loi. Le second type de loi est une loi sur les dépenses, qui énonce la façon dont les fonds de la Nation seront dépensés. À mesure que les Premières Nations rehausseront leurs revenus autonomes, cette loi sur les dépenses jouera un rôle important pour maximiser la valeur que recevront les membres de la Nation en contrepartie des dépenses faites par leur gouvernement. La CFPN peut offrir un soutien aux gouvernements des Premières Nations pour l'adoption et l'application d'une telle loi sur les dépenses.

Au palier fédéral, de nombreuses modifications législatives seront nécessaires. Tout d'abord, des mises à jour seront nécessaires pour modifier la taxe de vente et la taxe d'accise fédérales sur les CACT afin de permettre le partage des revenus tirés de ces taxes avec les Premières Nations. Ensuite, la LGF devra être modifiée. Ces modifications législatives élargiront le mandat des institutions de la LGF afin qu'elles puissent offrir le soutien de la capacité, les services professionnels et les outils juridiques dont les gouvernements des Premières Nations auront besoin.

Les principales modifications comprennent ce qui suit :

- **Élargissement du mandat de la CFPN afin qu'elle puisse offrir un soutien à l'égard des lois sur les dépenses associées au *Compte pour l'avancement des Premières Nations (CAPN)*, qui sera établi afin que les Premières Nations soient en mesure de gérer leurs affaires financières.**
- **Élargissement de la portée de la LAF afin qu'elle inclue des dispositions relatives à la surveillance financière de nouvelles sources de recettes autonomes et des fonds attribués par le truchement du CAPN.**



COMPTE POUR L'AVANCEMENT DES PREMIÈRES NATIONS

L'avancement de la réconciliation économique avec les Autochtones et de l'autonomie financière des Premières Nations est essentiel pour concrétiser les principes de la DNUDPA. La relation financière actuelle, dans le cadre de laquelle SAC exerce un contrôle quasi complet sur les fonds transférés et les programmes, ne permettra jamais la réconciliation avec les Premières Nations et l'atteinte de l'autonomie par ces dernières. Un nouveau cadre financier est nécessaire – un cadre qui permettra aux Premières Nations d'être financièrement autonomes, qui assurera la transparence et la reddition de comptes à l'égard des sommes perçues et dépensées et qui permettra aux membres des Premières Nations et à tous les ordres de gouvernement d'avoir confiance dans la gestion financière exercée par les Premières Nations. Nous proposons que le Compte pour l'avancement des Premières Nations (CAPN) soit une solution conçue par les Autochtones en vue de la réconciliation et de l'autonomie financières des Premières Nations qui choisissent de s'engager sur cette voie.

Le CAPN sera l'instrument financier qui permettra de faire face à deux grands enjeux. En premier lieu, **combler le déficit financier actuel** auquel font face les gouvernements des Premières Nations, notamment en ce qui a trait au financement des infrastructures physiques, aux services, à l'administration et à l'autonomie liée à la compétence ainsi qu'aux capacités locales. Combler ce déficit financier permettra de remédier aux injustices financières passées et actuelles que vivent les Premières Nations et d'éliminer les obstacles qui ralentissent les communautés des Premières Nations. Pour réaliser ces changements, le gouvernement fédéral devra octroyer des ressources financières supplémentaires aux Premières Nations, et il sera également nécessaire de mesurer le bien-être des communautés au fil du temps, en fonction d'indicateurs reflétant les valeurs culturelles autochtones. Le rôle du CAPN dans la réconciliation financière est abordé plus en détail dans la section portant sur la Phase 2 – Réconciliation financière.

En second lieu, le CAPN jouera un rôle important pour **l'avancement de l'autonomie financière à long terme** des Premières Nations. À l'heure actuelle, la plupart des transferts du gouvernement fédéral aux Premières Nations passent par SAC. Ce ministère conserve un grand contrôle sur la façon dont les sommes reçues doivent être dépensées et dicte souvent le fonctionnement des programmes. Le contrôle fédéral sur les programmes locaux des Premières Nations donne lieu à un manque d'efficacité et à des programmes inadéquats, en plus de restreindre l'autodétermination des Premières Nations.

Le cadre du CAPN adoptera une approche différente selon laquelle les fonds seront transférés directement du ministère des Finances du Canada (ministère des Finances) aux gouvernements des Premières Nations. Chaque gouvernement des Premières Nations fera la tenue d'un CAPN; les fonds transférés directement par le ministère des Finances seront versés dans le CAPN de chaque Première Nation. Le rôle du CAPN dans l'autonomie financière est abordé plus en détail dans la section portant sur la Phase 3 – Autonomie financière. Chaque gouvernement des Premières Nations au Canada aura le choix de participer ou non au CAPN.

Le processus de participation au CAPN serait le suivant :

1. **Chaque Nation qui choisit de participer au CAPN devra demander à être inscrite à l'annexe de la LGF et accepter que soient évalués les indicateurs mentionnés précédemment dans le cadre de l'Initiative sur les statistiques des institutions de la LGF – une fois lors de l'inscription et annuellement par la suite.**
2. **Les Premières Nations devront s'engager à adopter une LAF, avec le soutien du CGF, et à la mettre en œuvre dans les délais impartis.**
3. **Chaque gouvernement des Premières Nations devra établir un plan financier quinquennal (une des principales composantes de la LAF) dans le cadre duquel la communauté locale devra être consultée et qui reflétera les besoins locaux et les souhaits de la communauté, et les budgets annuels devront reposer sur ce plan.**

Une fois cette structure en place, le CAPN sera l'instrument qui permettra l'avancement de la réconciliation et de l'autonomie financières. Le nouveau cadre financier reposera sur le cadre de la LGF, qui offre une certitude relative à la gouvernance financière et aux contrôles internes à l'égard des finances des Premières Nations. Ainsi, les gouvernements des Premières Nations seront en mesure d'offrir des services et des infrastructures de qualité et de favoriser la prospérité de leur communauté.

REHAUSSER LES CAPACITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

L'exercice de la pleine compétence et des pleins pouvoirs financiers nécessitera de rehausser les capacités et la formation à l'échelle locale. Ces capacités susciteront la confiance des membres des Premières Nations et d'autres parties prenantes relativement à l'exercice des nouveaux pouvoirs financiers dans l'intérêt de la communauté. Les institutions de la LGF et leurs organisations partenaires ont déjà mis en place des structures qui soutiennent

Le CAPN sera l'instrument qui permettra l'avancement de la réconciliation et de l'autonomie financières.

les Premières Nations, développent leurs capacités et atténuent les risques associés au transfert des pouvoirs financiers du gouvernement fédéral aux gouvernements des Premières Nations.

À mesure que de nouvelles sources de revenus et de nouveaux champs de compétence se concrétiseront, les membres des Premières Nations voudront avoir l'assurance que les revenus sont dépensés dans l'intérêt de la communauté. Pour ce faire, les Premières Nations peuvent adopter une loi sur les dépenses, qui énonce les façons dont les fonds devront être dépensés. La CFPN peut offrir un soutien aux gouvernements des Premières Nations pour l'élaboration d'une telle loi sur les dépenses et la création de politiques que les membres du personnel des Premières Nations pourront suivre pour appliquer cette loi.

L'Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN) pourra aider les Premières Nations à dresser des plans de dépenses en immobilisations qui répondent aux besoins à long terme des Premières Nations au chapitre des immobilisations corporelles. Les plans de dépenses en immobilisations tiennent compte d'éléments tels que les acquisitions d'immobilisations corporelles ou d'infrastructures, les réparations et l'entretien continus, les coûts de remplacement des actifs ainsi que les liquidités et le financement nécessaires pour répondre en permanence aux besoins de la communauté en matière d'infrastructures. En collaboration avec le CGF, une certification de projets d'infrastructures pourrait être délivrée afin de réduire le risque d'échec lié aux infrastructures et de donner l'assurance aux membres des Premières Nations et aux autres parties prenantes que les sommes dépensées généreront une valeur réelle pour les communautés des Premières Nations.

Le CGF a également un rôle important à jouer dans le développement des capacités des gouvernements des Premières Nations en matière de gouvernance financière et de contrôles internes à l'égard des finances. Le CGF a établi des normes de gestion du système financier, qui consistent en une série de pratiques exemplaires pour une saine gouvernance financière par les gouvernements des Premières Nations. Les Premières Nations participantes peuvent adopter une LAF, qui intègre ces pratiques exemplaires dans la structure juridique des Premières Nations. Le CGF offre du soutien de la capacité pour le personnel et les membres élus des gouvernements des Premières Nations afin de donner vie à la LAF; il peut également délivrer un certificat du système de gestion financière (SGF), qui certifie que la LAF est appliquée. L'une des composantes de la LAF est l'exigence que la Nation obtienne un audit annuel de ses états financiers et présente un rapport annuel à ses membres. Ce processus permet aux membres de la Nation d'avoir le plus haut degré de confiance dans l'administration financière de la Nation, en plus d'offrir une assurance aux parties prenantes et de créer une atmosphère de confiance et de reddition de comptes.[21]

L'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) offre des services de financement aux gouvernements des Premières Nations ainsi que des services-conseils aux gouvernements des Premières Nations et à leur personnel. Ces services-conseils visent à informer les Premières Nations au sujet des avantages potentiels de contracter des emprunts à des taux abordables auprès de la FNFA et des bénéfices pour les communautés.

De même, le Tulo Centre of Indigenous Economics offre des programmes reconnus par les universités qui sont adaptés aux gouvernements et administrations des Premières Nations. Le Tulo Centre offre notamment des programmes de certificat en administration fiscale des Premières Nations, en économie appliquée et en gestion des terres.[22]

Chacune des institutions de la LGF et des organisations qui y sont affiliées jouent un rôle essentiel pour l'avancement des capacités locales des gouvernements des Premières Nations. Le tableau 1 résume les nouvelles sources de revenus proposées, les structures juridiques nécessaires et la façon dont les institutions de la LGF soutiendront ce nouvel accord financier.

Tableau 1 : Résumé des bases financières

Nouvelles sources de revenus	Cadre juridique	Soutien de la capacité par les institutions de la LGF et réduction des risques
• Droits de chasse et de pêche sur les territoires traditionnels • Charge salariale des Premières Nations sur les terres de réserve • Élargissement des revenus tirés des jeux de hasard • Partage des revenus tirés de la taxe de vente fédérale sur les CACT • Partage des revenus tirés de la taxe d'accise fédérale sur les CACT • Partage des revenus tirés des taxes de vente provinciales sur les CACT • Redevance sur les ressources des Premières Nations (RRPN) • Taxe sur les produits et services des Premières Nations • Taxe sur le carbone des Premières Nations	• Modification de la LGF • Mise à jour des lois fédérales régissant la taxe de vente et la taxe d'accise sur les CACT • Mise à jour des lois provinciales et territoriales régissant la taxe de vente sur les CACT • Au niveau des Premières Nations : – Adopter ou mettre à jour la LAF locale – Adopter ou mettre à jour la loi sur les dépenses locale – Choisir de participer au Compte pour l'avancement des Premières Nations	• CFPN : Soutien pour l'élaboration d'une loi sur les dépenses • IIPN : Soutien pour l'élaboration de plans de dépenses en immobilisations ainsi qu'en matière de capacité pour les gestionnaires d'immobilisations au sein des Premières Nations • CGF : Soutien de la capacité en vue d'une saine gouvernance financière et de rigoureux contrôles internes à l'égard des finances, et certification du système de gestion financière (SGF) des Premières Nations. • CGF : Certification des projets d'infrastructures • FNFA : Financement et services-conseils pour des décisions éclairées en matière de financement • Tulo : Programmes reconnus par les universités pour le développement de capacités administratives au sein des gouvernements des Premières Nations

Il est important de prendre le temps de reconnaître qu'une transformation est en train de se produire. Les gouvernements des Premières Nations seront ceux qui adopteront les lois sur les dépenses et les plans de dépenses en immobilisations, lesquels énonceront la façon dont les fonds de chaque Nation seront dépensés. Il sera nécessaire de communiquer l'information financière de façon claire et transparente directement aux membres de chaque Nation, conformément à la LAF de la Nation. Dans le cadre de ce processus, le rôle du gouvernement fédéral sera grandement diminué à mesure que la capacité, la transparence et la reddition de comptes seront rehaussées et concentrées sur ceux qui sont les plus touchés par les décisions des Premières Nations. Tant les revenus que les dépenses seront entièrement contrôlés par les gouvernements des Premières Nations, qui devront rendre des comptes aux membres de leurs Nations et autres parties prenantes, selon le cas. Voilà ce qu'est l'autonomie financière : les Premières Nations contrôlent elles-mêmes leur destinée, sans ingérence d'autres gouvernements. L'objectif de l'autonomie financière ne peut être atteint qu'après avoir posé des bases solides. Ces bases nécessitent de nouvelles sources de revenus, une saine structure juridique, la certitude à l'égard de la prestation de services de qualité et le rehaussement des capacités locales des Premières Nations. Les institutions de la LGF développeront les capacités et établiront des systèmes où les risques seront gérés qui susciteront la confiance des membres des Premières Nations, des parties prenantes et des autres ordres de gouvernement.

Avant d'arriver à la pleine autonomie, il faut d'abord réaliser la réconciliation financière.

Phase 2 – Réconciliation financière

La deuxième phase de la Feuille de route vers l'autodétermination est la réconciliation financière. D'importants écarts existent entre les communautés allochtones et autochtones,[23 24] en particulier en ce qui a trait 1) aux infrastructures physiques, 2) aux services, 3) à l'autonomie administrative et liée à la compétence, et 4) aux capacités locales. Il est important de s'attaquer à ces déficits, car ils contribuent dans une large mesure aux inégalités sociales et économiques que vivent les peuples des Premières Nations. (Il est à noter que les première et deuxième phases ne sont pas mutuellement exclusives, et les progrès seront réalisés en même temps pour ces deux phases, à mesure que les Premières Nations progresseront vers l'autodétermination.)

LES QUATRE DÉFICITS ET LES INDICATEURS PERTINENTS

Des indicateurs objectifs seront établis pour mesurer ces déficits et en faire le suivi – tant dans la phase initiale que par la suite, afin de déterminer si ces déficits se sont résorbés. Tel qu'il a été mentionné au chapitre 2, l'Initiative sur les statistiques des institutions de la LGF jouera un rôle important dans l'avancement des données et des statistiques dans l'intérêt des Premières Nations. Les indicateurs permettant d'évaluer ces déficits sont de parfaits exemples de l'importance de l'Initiative sur les statistiques des institutions de la LGF et des avantages concrets qu'elle procurera.

Le chapitre 3 a traité des défis auxquels font face les Premières Nations en ce qui a trait à l'avancement des **infrastructures physiques** au sein des communautés des Premières Nations. Ces défis concernent notamment les immeubles communautaires, les logements, les routes, les systèmes d'aqueduc et d'égout ainsi que les infrastructures technologiques et de communication. Combler le déficit en matière d'infrastructures nécessitera d'amener les infrastructures des Premières Nations à un niveau comparable à celui des infrastructures dont bénéficient les communautés allochtones de même que d'autres communautés des Premières Nations. Les indicateurs spécifiques comprennent l'investissement financier dans les infrastructures physiques (p. ex. les sommes investies selon les états financiers), les conditions de logement résidentiel ainsi que le décompte physique des actifs détenus (p. ex. le nombre de pieds carrés des propriétés et des maisons ou la mesure physique des infrastructures routières et des systèmes d'aqueduc et d'égout). Des indicateurs comparables pourraient être évalués par rapport à ceux d'autres Premières Nations participantes et d'autres gouvernements locaux.

Les **services** offerts dans les communautés des Premières Nations sont souvent beaucoup plus limités comparativement à ceux offerts dans les communautés allochtones. Les services du secteur public comprennent notamment les soins de santé, l'éducation et les occasions de formation, ou les services sociaux. L'accès à des services du secteur privé tels que les services financiers, les options de commerce de détail et les services d'entrepreneurs spécialisés (p. ex. ouvriers certifiés ou techniciens) peut également être restreint.[25] Le déficit touchant les services du secteur public et les services du secteur privé perpétue l'inégalité sociale constante et restreint l'avancement des économies autochtones locales. Les services du secteur public pourraient être évalués en fonction des fonds disponibles par habitant pour ces services, après ajustement pour tenir compte de la parité des prix d'achat locaux ainsi que de l'accessibilité terrestre à de tels services (p. ex. temps d'attente pour les soins de santé, programmes d'éducation locaux, divers services communautaires ou accès local à des services sociaux). L'accent sera mis sur les indicateurs correspondant au bien-être d'un point de vue autochtone. Vivre selon des pratiques traditionnelles et faire un usage actif des langues autochtones sont des aspects essentiels du bien-être des Autochtones qui sont liés aux services et programmes communautaires. L'un des indicateurs qui pourraient être évalués est le pourcentage de la population ayant une connaissance d'une langue autochtone.

Un indicateur de l'accessibilité aux services du secteur privé pourrait également être élaboré. Cet indicateur pourrait permettre de cerner les lacunes et les occasions relatives à ces services pour que les Premières Nations puissent travailler ensemble et mettre sur pied des entreprises régionales permettant de répondre aux besoins. (Ce type d'occasions sera abordé en détail dans le prochain chapitre du projet Feuille de route.)

Le déficit en ce qui a trait à **l'autonomie administrative et liée à la compétence** empêche les gouvernements des Premières Nations de faire progresser leurs communautés et leur économie. Ce déficit est ce sur quoi repose le présent chapitre du projet Feuille de route et est un élément fondamental de l'autodétermination. De nombreuses Premières Nations n'ont pas l'entière capacité de prendre des décisions au sujet de la perception de revenus, de leurs dépenses et de leurs tâches administratives quotidiennes.

Les indicateurs possibles à évaluer à cet égard sont les suivants :

- **Pourcentage des recettes autonomes (comparativement au total des revenus)**
- **Pourcentage des dépenses qui sont visées par la loi sur les dépenses de la Première Nation (par rapport aux dépenses totales)**
- **Nombre total de décisions nécessitant l'approbation du gouvernement fédéral**

Le dernier déficit a trait aux **capacités locales**, qui comprennent les capacités au sein des gouvernements des Premières Nations ainsi que les capacités en matière d'éducation au sein des communautés des Premières Nations. La section précédente portant sur la Phase 1 – Bases financières explique l'importance des capacités locales pour les gouvernements des Premières Nations et le rôle crucial qu'elles jouent dans l'avancement de l'autonomie financière. Les institutions de la LGF peuvent jouer un rôle considérable dans l'avancement de ces capacités. La seconde composante est le rehaussement du niveau de scolarité au sein des communautés des Premières Nations. (Des indicateurs possibles pour évaluer les capacités des gouvernements des Premières Nations et le niveau de scolarité au sein des communautés figurent à l'Annexe A.)

Chaque gouvernement des Premières Nations au Canada aura le choix de suivre ou non ce parcours vers l'autodétermination et d'avoir son propre CAPN.

LE RÔLE DU COMPTE POUR L'AVANCEMENT DES PREMIÈRES NATIONS (CAPN) DANS LA RÉCONCILIATION

Durant la phase de réconciliation, le CAPN sera l'instrument financier qui permettra d'éliminer les quatre déficits au chapitre des infrastructures physiques, des services, de l'autonomie administrative et liée à la compétence et des capacités locales. Le CAPN a été introduit à la Phase 1 comme instrument pour les nouveaux revenus et les transferts attribués aux Premières Nations. Durant la phase de réconciliation financière, des fonds fédéraux seraient versés au CAPN afin de résorber les déficits au sein des Premières Nations relatifs aux infrastructures physiques, aux services, à l'autonomie administrative et liée à la compétence et aux capacités locales. Le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux se sont engagés envers les principes de la DNUDPA. Le CAPN est le moyen concret de tenir cet engagement.

Chaque gouvernement des Premières Nations au Canada aura le choix de suivre ou non ce parcours vers l'autodétermination et d'avoir son propre CAPN. Le gouvernement fédéral de même que les gouvernements provinciaux/territoriaux participants verseront des fonds dans le CAPN de chaque Première Nation en vue de la réconciliation financière, ces fonds pouvant être déterminés en fonction des indicateurs susmentionnés à la section « Les quatre déficits et les indicateurs pertinents ».

Pourquoi la structure du CAPN fonctionnerait-elle alors que les tentatives de réconciliation antérieures ont échoué? Tout d'abord, des indicateurs clairement définis serviront à évaluer les progrès de la réconciliation financière. Ces indicateurs seront évalués initialement et, par la suite, sur une base annuelle. Ensuite, les Premières Nations participantes devront adopter et appliquer une LAF, ce qui renforce la gouvernance financière et les contrôles internes à l'égard des finances de la Nation. Le risque d'erreurs financières se trouve ainsi réduit, ce qui suscite la confiance des membres de la Nation et des parties prenantes à l'égard de la façon dont les fonds sont dépensés pour le bien de la communauté. Également, chaque Première Nation participera directement à la création d'un plan de réconciliation et adoptera une loi sur les dépenses et un budget correspondant. L'implication directe à l'échelle locale dans l'établissement des priorités peut consolider l'acceptation locale[26] et le soutien à l'égard du plan de réconciliation. Enfin, le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux/territoriaux participants auront l'assurance que les fonds sont dépensés efficacement pour résorber les déficits financiers et économiques.

La réconciliation financière ne consiste pas qu'à réparer les erreurs passées et actuelles, mais également à créer des conditions gagnantes pour la réussite des Premières Nations. Veiller au rehaussement des capacités locales, à des infrastructures physiques de qualité, à l'accès aux services ainsi qu'à l'autonomie administrative et liée à la compétence permettra de renforcer les conditions socioéconomiques des Premières Nations et favorisera leur croissance économique. Un plus grand nombre d'opportunités économiques offrira aux Premières Nations davantage d'options pour atteindre l'autonomie financière. Les entreprises privées seront plus enclines à investir sur les territoires des Premières Nations où les routes, les systèmes d'aqueduc et d'égout et les réseaux d'Internet haute vitesse sont adéquats.[27] L'amélioration des routes permettra de réduire les coûts de transport, l'amélioration des systèmes d'aqueduc et d'égout permettra d'accueillir une plus grande main-d'œuvre dans les communautés et l'Internet haute vitesse permettra aux entreprises de rester connectées et productives à l'ère du numérique. Il s'agit d'exemples de la façon dont l'amélioration des infrastructures permettra d'attirer les investissements privés et favorisera le développement économique des Premières Nations. De même, les employés qualifiés seront plus enclins à s'établir sur les territoires des Premières Nations si les services publics et sociaux offrent une meilleure qualité de vie.

Grâce à une économie plus forte et à un contexte d'affaires vigoureux, davantage de revenus pourront être tirés du CAPN proposé, des droits de chasse et de pêche sur les territoires traditionnels, des taxes de vente et d'accise fédérales sur les CACT et des ententes de partage des revenus liés aux taxes de vente sur les CACT conclues avec les gouvernements provinciaux. Une économie plus forte ouvre la porte à un plus grand nombre de sources de revenus contrôlés par les Premières Nations, un facteur essentiel à l'autodétermination. La réconciliation financière permettra de faire de l'autonomie financière une réalité. À mesure que les quatre déficits seront résorbés, les Premières Nations poursuivront leur progression sur la Feuille de route vers l'autodétermination.

Phase 3 – Autonomie financière

L'autonomie financière est essentielle à l'autodétermination. La Phase 1 établit les bases de l'autonomie financière, tandis que la Phase 2 s'attarde à résorber les déficits qui nuisent au progrès socioéconomique des Premières Nations. La Phase 3 franchit l'étape cruciale qu'est l'entière prise en charge par les Premières Nations de leur avenir financier.

Une fois que les bases seront établies et que les déficits socioéconomiques seront en voie d'être résorbés, les Premières Nations seront en bonne posture pour négocier le transfert des responsabilités financières. À ce stade, le gouvernement fédéral cessera d'établir les priorités et les conditions relatives aux activités financières des Premières Nations. SAC n'aura plus de rôle à jouer, puisque les Premières Nations contrôleront la majorité de leurs sources de revenus autonomes, comme les impôts et taxes, le CAPN et les bénéfices tirés des entreprises détenues par les Premières Nations, entre autres. Le ministère des Finances versera les transferts annuels directement aux Premières Nations, sans surveillance de la part du gouvernement fédéral.

Les recettes autonomes, comme nous l'avons vu à la Phase 1, occuperont une part plus importante des revenus totaux des Premières Nations. La Phase 2 permettra d'établir un climat économique et un contexte d'affaires beaucoup plus vigoureux qui attireront les investissements et les entreprises et qui favoriseront les ventes au sein de la communauté. Cela permettra de rehausser les revenus des Premières Nations, puisqu'elles toucheront leur juste part des taxes de vente et d'accise fédérales sur les CACT et des taxes de vente provinciales et qu'elles bénéficieront du CAPN et des bénéfices des entreprises détenues par les Premières Nations. Une économie plus forte améliore le potentiel de recettes autonomes, ce qui favorise l'autonomie financière.

Une autre transition importante sera le retrait de SAC des activités financières des Premières Nations. Le mandat officiel de SAC est « d'améliorer l'accès à des services de haute qualité, d'accroître le bien-être dans les communautés autochtones… et de soutenir

les peuples autochtones dans la prise en charge de la prestation des services, et ce, à leur rythme et de la façon dont ils le souhaitent »[28] La cession d'un plus grand contrôle aux gouvernements des Premières Nations est également un des principaux éléments des plans ministériels de SAC et de RCAANC ainsi que de la lettre de 2021 du premier ministre au ministre de SAC. Le Canada reconnaissant enfin le droit inhérent des Premières Nations à l'autodétermination, les Premières Nations doivent également avoir les moyens d'exercer une plus grande autodétermination. Il s'agit du contrôle financier. Si le ministère des Finances verse les transferts directement aux Premières Nations, le gouvernement fédéral n'exercera plus d'influence sur les dépenses ou l'établissement de priorités. Les décisions reviendront aux gouvernements des Premières Nations, qui adopteront leur propre loi sur les dépenses et leur propre budget pour veiller à ce que les fonds du gouvernement soient dépensés efficacement dans l'intérêt de leur communauté et, selon le cas, d'autres parties prenantes.

Le retrait de SAC sera rendu possible grâce au cadre du CAPN, chaque Première Nation détenant son propre CAPN. Ce processus favorise l'autonomie des Premières Nations à l'égard de leurs activités financières et offre un cadre autochtone pour veiller à la transparence relative aux finances. Les recettes autonomes accrues et les transferts du ministère des Finances seront versés dans le CAPN de chaque Première Nation, et ces fonds seront utilisés conformément à la loi sur les dépenses de chaque Nation.

La réalisation de ces trois phases vers l'autodétermination fera en sorte que les Premières Nations prendront elles-mêmes les décisions les concernant. Les Premières Nations qui choisiront cette voie jetteront des bases solides et renforceront leur gouvernance financière, leurs contrôles internes à l'égard des finances et leur capacité de gérer elles-mêmes leurs activités financières. Une économie plus forte permettra davantage de recettes autonomes qui pourront être contrôlées par les Premières Nations dans l'intérêt de leur communauté.

Le gouvernement fédéral aura l'assurance que les fonds transférés directement par le ministère des Finances aux gouvernements des Premières Nations seront utilisés dans l'intérêt des communautés des Premières Nations. Cette assurance proviendra des bases solides établies à la Phase 1, notamment : rehaussement des capacités des administrations des Premières Nations, adoption de LAF par les Premières Nations afin de renforcer la gouvernance financière et les contrôles internes à l'égard des finances, et adoption de lois sur les dépenses par les Premières Nations énonçant comment celles-ci utiliseront les fonds à leur disposition et établiront leurs budgets.

Chaque gouvernement des Premières Nations, s'il le souhaite, pourra négocier un accord d'autonomie financière en vertu de la LGF. Cet accord ferait état des autres champs de compétence financière possibles que les Premières Nations pourraient souhaiter exercer ainsi que des formules de calcul des transferts qui seront versés par le ministère des Finances. Ces formules pourraient assurer la comparabilité entre les Canadiens et les Canadiennes autochtones et allochtones en ce qui a trait aux services et aux infrastructures dans les différentes régions. Ce type d'accord nécessiterait le consentement du gouvernement de chaque Première Nation et offrirait à chaque Nation une voie vers l'autonomie financière.

Le Tableau 2 résume les trois phases vers l'autodétermination et décrit la feuille de route que les Premières Nations peuvent suivre pour atteindre l'autonomie financière selon le cadre de la LGF.

Tableau 2 : Feuille de route vers l'autodétermination – Résumé des phases

Phase 1 – Bases financières	Phase 2 – Réconciliation financière	Phase 3 – Autonomie financière
• **Nouvelles recettes autonomes** – Redevance sur les ressources des Premières Nations (RRPN) – Droits de chasse et de pêche sur les territoires traditionnels – Charge salariale des Premières Nations sur les terres de réserve – Élargissement des revenus tirés des jeux de hasard – Partage des revenus tirés des taxes fédérales de vente et d'accise sur les CACT – Partage des revenus tirés des taxes de vente provinciales sur les CACT – Taxe sur les produits et services des Premières Nations – Taxe sur le carbone des Premières Nations • **Établir un cadre juridique en vue de l'autonomie financière des Premières Nations aux niveaux fédéral, provincial/territorial et des Premières Nations – y compris l'établissement du CAPN** • **Les institutions de la LGF soutiendront les Premières Nations dans le rehaussement de leurs capacités dans les domaines suivants :** – Élaboration d'une loi sur les dépenses et établissement de budgets – Adoption d'une LAF et instauration de celle-ci au moyen de politiques de saine gestion financière – Élaboration de plans de dépenses en immobilisations, formation des gestionnaires d'immobilisations et certification des projets d'immobilisations	• **Besoin d'éliminer les quatre déficits pour réaliser la réconciliation financière et d'avoir des indicateurs permettant de suivre les progrès, notamment :** – Capacités locales et scolarité – Infrastructures physiques – Services – Autonomie administrative et liée à la compétence • **Rôle du CAPN et raisons de sa réussite :** – Des indicateurs objectifs permettront de mesurer les progrès en vue de résorber les déficits – Les Premières Nations adopteront une LAF pour assurer une gouvernance financière rigoureuse – Les Premières Nations élaboreront leur propre loi sur les dépenses et dresseront leur propre budget en vue de la réconciliation – Les membres des Premières Nations, le gouvernement fédéral et les autres parties prenantes auront l'assurance que les fonds sont dépensés efficacement en vue de résorber les déficits • **Établissement d'un climat économique et d'un contexte d'affaires vigoureux – Conditions gagnantes pour la réussite à long terme des Premières Nations**	• **L'autonomie financière est rendue possible grâce aux bases établies à la Phase 1 et au renforcement du contexte économique à la Phase 2** • **Principaux changements pour les Premières Nations en matière de revenus :** – Les recettes autonomes des Premières Nations occupent une part beaucoup plus importante des revenus – Retrait de SAC – tous les transferts fédéraux sont versés directement aux gouvernements des Premières Nations par le ministère des Finances, par le truchement du CAPN • **Le cadre élargi de la LGF favorise une gouvernance financière rigoureuse et suscite la confiance des membres des Premières Nations et des parties prenantes; le CAPN est un instrument autochtone efficace pour atteindre l'autonomie financière et établir une surveillance rigoureuse à l'égard des finances** • **Les Premières Nations contrôlent leurs priorités financières et leur destinée**

CONCLUSION

Selon le cadre de la LGF, les gouvernements des Premières Nations peuvent choisir la voie qu'ils souhaitent suivre – une feuille de route vers l'autonomie financière et l'autodétermination.

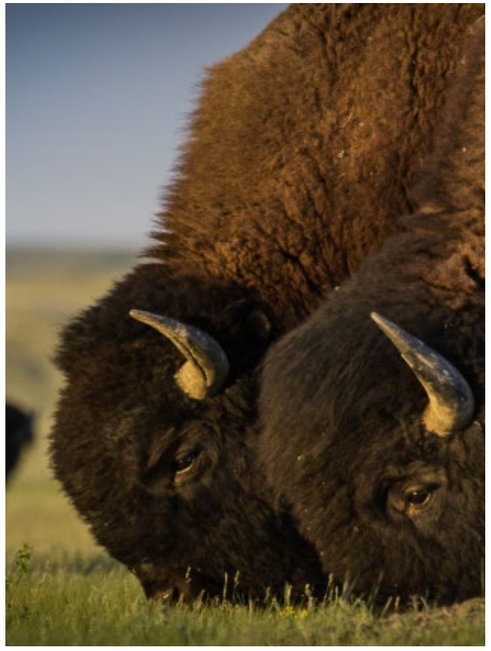
LES PREMIÈRES NATIONS ONT LE DROIT INHÉRENT À L'AUTODÉTERMINATION FINANCIÈRE.
L'autodétermination sera possible lorsque les droits liés à la compétence seront clairement définis et que les capacités financières des Premières Nations permettront aux gouvernements des Premières Nations d'avoir une entière liberté financière. Les droits liés à la compétence et les capacités financières sont deux éléments qui permettront aux gouvernements des Premières Nations de choisir leur destinée. Avoir les moyens financiers signifie avoir la liberté et la capacité de choisir les revenus à percevoir pour répondre aux besoins de la Nation et être en mesure d'utiliser ces fonds sans ingérence de la part d'autorités externes. Le tout doit reposer sur des bases solides ayant permis aux gouvernements des Premières Nations de mettre en place les capacités et la gouvernance financière nécessaires pour gérer efficacement leurs activités financières.

Selon le cadre de la LGF, les gouvernements des Premières Nations peuvent choisir la voie qu'ils souhaitent suivre – une feuille de route vers l'autonomie financière et l'autodétermination. Cette nouvelle vision jette les bases de l'indépendance financière, permet de positionner l'économie des Premières Nations en vue de la réussite à long terme et favorise l'autonomie financière des Premières Nations.

La présente Feuille de route comporte de nombreux avantages concrets, tels que :

- **la réduction de l'implication du gouvernement fédéral dans la vie des Autochtones;**
- **la stimulation du développement économique et de l'amélioration des services;**
- **la réduction du coût global de l'administration gouvernementale;**
- **le soutien de services, d'infrastructures et d'une qualité de vie améliorés.**

La voie à suivre commence par l'établissement de nouvelles options de revenus pour les Premières Nations. Les gouvernements des Premières Nations pourraient choisir parmi ces sources de revenus potentiels. Il peut s'agir notamment de partage des revenus tirés de la taxe de vente et de la taxe d'accise fédérales sur les CACT. Des ententes de partage des revenus semblables pourraient être conclues avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Une autre innovation est le CAPN, qui comprendrait des charges financières codifiées pour les projets et le développement sur les terres de réserve et les territoires traditionnels des Premières Nations. Cela procurerait une importante source de revenus aux gouvernements des Premières Nations et établirait un environnement plus stable pour le développement économique futur.



De nouvelles options de revenus pourraient être adoptées par le truchement de la LGF, un cadre qui a fait ses preuves. Ce cadre repose sur la LAF et la loi sur les dépenses. Chaque Première Nation aurait son propre CAPN, et les nouveaux revenus seraient versés directement dans ce compte. La LAF de la Première Nation assurerait une gouvernance financière et des contrôles internes à l'égard des finances rigoureux, tandis que la loi sur les dépenses établirait la façon dont le gouvernement de la Première Nation utilisera ces fonds. Les décisions au sujet de l'utilisation des fonds seront prises localement, ce qui est un des fondements de la véritable autonomie financière.

La voie à suivre commence par l'établissement de nouvelles options de revenus pour les Premières Nations. Les gouvernements des Premières Nations pourraient choisir parmi ces sources de revenus potentiels.

Les institutions de la LGF peuvent offrir aux Premières Nations un soutien professionnel et en matière de développement de la capacité dans leur cheminement vers l'autonomie financière. Le CGF et la CFPN peuvent offrir un soutien aux gouvernements des Premières Nations pour l'élaboration et l'application de la LAF et de la loi sur les dépenses. L'IIPN offrirait un soutien en matière de capacité et de planification pour les projets d'immobilisations et les plans de dépenses en immobilisations à long terme. La FNFA possède l'expertise nécessaire pour offrir du financement et des services-conseils aux Premières Nations qui souhaitent accéder à des options de financement à des taux abordables. Les institutions de la LGF savent que de solides capacités locales sont essentielles à la réussite des Premières Nations et ont à cœur de rehausser ces capacités à long terme.

La Feuille de route vers l'autodétermination financière jette de solides bases en vue de la réussite des Premières Nations. Cette approche rendra possible la réconciliation financière, ce qui placera les Premières Nations en bonne posture pour la réussite à long terme et une autonomie financière durable. L'un des changements les plus importants à se produire sera le retrait de SAC des activités financières des Premières Nations. Les fonds reçus du gouvernement fédéral seraient versés directement aux Premières Nations par le ministère des Finances. Voilà qui établit une nouvelle relation financière – une relation de nation à nation libre d'ingérence. Les Premières Nations pourront enfin être libres du contrôle exercé par le gouvernement fédéral à l'égard de leurs activités financières. Les institutions de la LGF invitent toutes les Premières Nations à suivre ce parcours vers l'autodétermination financière.

ANNEXE

Indicateurs de capacités locales

LE DÉFICIT EN MATIÈRE DE *CAPACITÉS LOCALES* COMPREND les capacités au sein des gouvernements des Premières Nations ainsi que les capacités en matière de scolarité au sein des communautés des Premières Nations. La section précédente portant sur la Phase 1 – Bases financières explique l'importance des capacités locales pour les gouvernements des Premières Nations et le rôle crucial qu'elles jouent dans l'avancement de l'autonomie financière. La seconde composante est le rehaussement du niveau de scolarité au sein des communautés des Premières Nations.

Voici des indicateurs possibles pour évaluer les capacités des gouvernements des Premières Nations et le niveau de scolarité dans les communautés :

- **Indicateurs pour évaluer les capacités des gouvernements des Premières Nations:**
  - Obtention par une Première Nation du certificat du système de gestion financière délivré par le CGF
  - Nombre de projets d'infrastructures de chaque Nation ayant été certifié
  - Haute direction d'une Première Nation :
    - Pourcentage des membres de la haute direction détenant les diplômes, désignations et certifications pertinents
    - Années d'expérience professionnelle pertinente pour le poste occupé
    - Années au service du gouvernement de la Première Nation ainsi qu'au poste actuel
- **Indicateurs pour évaluer le niveau de scolarité au sein de la communauté : indice sur l'éducation (établi par Statistique Canada) mesurant le niveau de scolarité moyen dans les communautés des Premières Nations**

RÉFÉRENCES

1. « Backgrounder: First Nation Taxation, the First Nations Tax Commission, and the First Nations Fiscal Management Act », *Commission de la fiscalité des premières nations*, p. 1, https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/employment-business-and-economic-development/economic-development/learn-from-experts/webinars/2020-09-fnta/handout-fma_background-20200915.pdf.

2. *Idem*, p. 1.

3. *Idem*, p. 1.

4. *Idem*, p. 1.

5. *Idem*, p. 1.

6. *Idem*, p. 2.

7. « Building a Competitive First Nation Investment Climate », première édition, *Tulo Centre of Indigenous Economics*, 2014, p. 150. https://www.tulo.ca/textbook.

8. *Idem*, p. 8.

9. *Idem*, p. 8.

10. *Idem*, p. 8.

11. *Idem*, p. 145.

12. *Idem*, p. 151.

13. « Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Volume 2 – Une relation à redéfinir », *Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, 1996.

14. « Étude sur les sources de recettes des Premières Nations » rapport final, *Conseil de gestion financière des Premières Nations*, 2020, p. 11 https://fnfmb.com/sites/default/files/2020-11/2020-10-16_etude_sur_les_sources_de_recettes_des_premieres_nations.pdf.

15. *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*, para. 91(24).

16. Robert Fligg, Derek Robinson, "Reviewing First Nation Land Management Regimes in Canada and Exploring Their Relationship to Community Well-being", *Land Use Policy*, vol. 90, 2020, p. 4.

17. « Stratégie économique nationale pour les Autochtones du Canada », *Association canadienne des agents de développement autochtones, Conseil canadien pour l'entreprise autochtone, Indigenous Works, Association nationale des sociétés autochtones de financement, Conseil national de développement économique des Autochtones*, 2022, p. 24, https://niestrategy.ca/wp-content/uploads/2022/05/NIES_French_FullStrategy.pdf.

18. « Mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », *gouvernement du Canada*, 2022, https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/index.html.

19. « Building a Competitive First Nation Investment Climate », *Tulo Centre of Indigenous Economics*, p. 37-68. https://static1.squarespace.com/static/5f32d90f7ffc124f3a797d0f/t/5f516622f346266a51f0c555/1599170105892/tulotextbook.pdf.

20. « Aperçu : Cadres réglementaires », *Commission de la fiscalité des premières nations*, 2020, https://fntc.ca/fr/apercu-art83-lgf/.

21. « Services », *Conseil de gestion financière des Premières Nations*, 2022, https://fnfmb.com/fr/services.

22. « Home », *Tulo Centre of Indigenous Economics*, 2021, https://www.tulo.ca/.

23. Belayet Hossain, Laura Lamb, « Economic Wellbeing of Canada's Indigenous People », dans Christopher Fleming, Matthew Manning (eds), *Handbook of Indigenous Wellbeing*, 2018, Abingdon, Royaume-Uni : Routledge Publishing.

24. Steward Clatworthy, « Housing Needs in First Nations Communities », *Canadian Issues / Thèmes canadiens*, hiver 2009, p. 19-24.

25. James Brown, Anthony Cookson, Rawley Heimer, « Growing Up Without Finance » *Journal of Financial Economics*, vol. 134, 2019, 3, p. 591-616.

26. Ian Peach, Merrillee Rasmussen, « Federalism and the First Nations: Making Space for First Nations' Self Determination in the Federal Inherent Right Policy » *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 31, 2005, 1, p. 3-18.

27. « Building a Competitive First Nation Investment Climate », *Tulo Centre of Indigenous Economics*, p. 177-206.

28. « Plan stratégique 2020 à 2025 », *Services aux Autochtones Canada*.

First Nations
FINANCIAL MANAGEMENT BOARD

CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE des Premières Nations

FNFMB.COM