

CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE
DES PREMIÈRES NATIONS



Le projet Feuille de route

CHAPITRE SEPT :
RENFORCER LA GOUVERNANCE
FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS



First Nations
FINANCIAL
MANAGEMENT
BOARD

CONSEIL
DE GESTION
FINANCIÈRE des
Premières Nations

FNFMB.COM





NOVEMBRE 2022

CONTENU

●	Sommaire	4
●	Introduction	12
●	La bonne gouvernance, une tradition	16
●	La voie à suivre : des solutions émanant des Autochtones	20
●	Élargir le pouvoir de gouverner	24
●	Accroître la capacité de gouverner	28
	Réduction des risques par le truchement du cadre de la LGF	42
	Conclusion	50
	Annexe I – Bureau de la direction financière des Premières Nations (DFPN) – Fonction de vérificateur général des Premières Nations	54
	Annexe 11 – Soutien continu de la capacité grâce à l'ACSGF	56
	Références	58



1-2-3-4-5 SOMMAIRE

Rehausser l'autodétermination et les capacités et réduire le risque

AUJOURD'HUI PLUS QUE JAMAIS DANS LE PASSÉ, les gouvernements et les citoyens canadiens font preuve d'une volonté de réconciliation avec les peuples autochtones du Canada et de reconnaissance des droits des Autochtones.¹ En 2021, le gouvernement du Canada a intégré la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) à sa législation. Bien que le gouvernement fédéral ait déjà décrit la Déclaration comme une aspiration, il a maintenant enchâssé les droits inhérents des Autochtones dans la loi – des droits auxquels les gouvernements des Premières Nations n'ont jamais renoncé. La promesse de la DNUDPA n'est rien de moins que l'autonomie gouvernementale, l'autodétermination politique et économique des Autochtones ainsi que les systèmes et les institutions qui peuvent soutenir et soutenir la prospérité des Autochtones.² Bien que la promesse soit excellente, c'est la mise en œuvre de la Loi qui déterminera si elle représente une mesure idéaliste ou réaliste.



La voie vers la prospérité des Autochtones et la mise en application de la DNUDPA passe par la gouvernance. Comme toutes les autres formes de gouvernement, les gouvernements des Premières Nations doivent disposer du pouvoir de gouverner et de la capacité de se gouverner. Ni l'un ni l'autre ne sera le résultat de programmes ou d'améliorations aux systèmes coloniaux. Ce n'est que lorsque le gouvernement du Canada rendra les clés de l'autodétermination que les Premières Nations pourront enfin échapper aux barrières du colonialisme et libérer leur plein potentiel. Le pouvoir de gouverner ne peut être rien de moins qu'un pouvoir décisionnel au sein de compétences clairement définies. La capacité de gouverner comprend les revenus nécessaires pour gouverner ainsi que les ressources administratives et institutionnelles qui soutiennent un gouvernement *efficace*.

Pour que la réconciliation et la mise en application de la DNUDPA puissent porter leurs fruits dans le monde d'aujourd'hui, les institutions et les structures de gouvernance des Premières Nations doivent être renouvelées et modernisées. Depuis plus de 150 ans, les Premières Nations sont exclues de l'innovation, du progrès et de l'activité économique qui sous-tendent la croissance du Canada en tant que Nation. Des Nations autochtones autrefois puissantes ont été fragilisées et affaiblies, divisées en entités politiques distinctes dans le but de diviser pour mieux régner. Les systèmes d'innovation autochtones ont été freinés à mesure que le Canada progressait. La politique coloniale les a dépouillés de leurs compétences et de leurs institutions tout en les séparant des économies régionales, nationales et internationales. Nos communautés ne peuvent pas attendre encore 150 ans pour réaliser leur potentiel.



Tout le monde veut aller de l'avant, mais la voie à suivre n'est pas claire. Comme l'a affirmé le ministre des Relations Couronne-Autochtones, Marc Miller, « les priorités et les droits des Premières Nations, des Inuits et des Métis » constitueront le point de départ.³ Pourtant, les Premières Nations mettent déjà de l'avant leurs priorités et leurs attentes. Les participants au cadre de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* ont clairement indiqué qu'ils veulent que la mise en œuvre de leur droit à l'autodétermination progresse. Ils sont prêts à saisir leur avenir.

Les institutions de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* savent qu'il existe des mesures pratiques et réalisables pour cheminer ensemble sur la voie de la réconciliation. Nous ne proposons pas de définir le droit à l'autodétermination ou les systèmes de gouvernement que les Premières Nations devraient choisir – seuls les détenteurs de droits peuvent le faire. Les institutions de la LGF visent plutôt à accroître le pouvoir décisionnel des Premières Nations et à renforcer la **capacité de gouvernance financière et administrative** des Premières Nations.

Nous proposons que **l'autodétermination exige le transfert des pouvoirs, le partage de la richesse et le renouvellement de la capacité des Premières Nations de gouverner efficacement**. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale sera à jamais dénué de sens à moins que le gouvernement du Canada ne transfère le pouvoir décisionnel aux gouvernements des Premières Nations. Avec le pouvoir de prendre des décisions, les Premières Nations auront aussi besoin de ce dont tous les gouvernements ont besoin pour fonctionner, c'est-à-dire la capacité financière et administrative. Les Premières Nations ont besoin de revenus pour financer le coût de la gouvernance et la capacité de se gouverner efficacement. C'est alors seulement que les Premières Nations pourront exploiter pleinement leur potentiel de développement.

Malgré la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, les préoccupations relatives à la transparence et à la reddition de comptes ont empêché des progrès significatifs. Les Premières Nations doivent disposer de plus de pouvoirs et d'une plus grande capacité financière; le gouvernement du Canada a besoin de la certitude que les fonds seront bien gérés.

Nous proposons que la LGF soit le fondement législatif pour promouvoir de nouvelles options en matière d'autodétermination des Premières Nations. **Les participants à la LGF et les institutions de la LGF ont déjà prouvé hors de tout doute que le soutien institutionnel pour un cheminement législatif facultatif est une approche fondée sur la gestion des risques vers une plus grande autodétermination et une croissance accrue.** La LGF peut servir de plateforme pour l'élargissement de l'autorité et des pouvoirs financiers. Alors que les Premières Nations cherchent à réinstituer leur compétence et à rétablir leurs traditions de bonne gouvernance, les institutions de la LGF offriront un soutien institutionnel continu pour accélérer leurs progrès. Enfin, la LGF est un cadre de gestion des risques qui a fait ses preuves, sur lequel reposent déjà des capitaux de 2 milliards de dollars, et qui continue d'attirer des investisseurs. La gestion continue des risques peut aider le Canada à prendre du recul et à avoir la certitude que les Premières Nations peuvent gouverner leurs communautés efficacement, maintenant et pour sept générations.



Rehausser l'autodétermination

Bien que la *Loi sur les Indiens* constitue un obstacle à l'autodétermination et à la croissance, une loi facultative ouvre des voies au-delà des limites de la politique coloniale. Les Premières Nations ne veulent pas une solution universelle dictée par un autre gouvernement ou une autre organisation; elles veulent des options qui offrent des possibilités tout en respectant leur droit à l'autodétermination.

POUVOIR DE GOUVERNER

Les Premières Nations nécessitent de nouvelles options pour exercer leurs pouvoirs sur leur territoire et doivent disposer d'un pouvoir décisionnel sur leurs propres affaires.

Dans un premier temps, les modifications législatives à la LGF devraient comprendre ce qui suit :

- **l'autonomie à l'égard des dépenses et de l'utilisation des terres de réserve;**
- **la reconnaissance des droits des Premières Nations sur leurs territoires traditionnels à l'extérieur des terres de réserve**
- **un mécanisme facilitant et reconnaissant les relations de Nation à Nation;**
- **des options élargies permettant aux gouvernements des Premières Nations de travailler ensemble pour réaliser des économies d'échelle dans le cadre de leur gouvernance et de leurs objectifs économiques;**
- **la délimitation claire des compétences des gouvernements des Premières Nations ainsi que du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux;**
- **la préséance des lois des Premières Nations sur leurs territoires et la définition précise des droits d'imposition;**
- **des normes pour la prestation de services et l'option de transfert de la responsabilité des services et des fonds aux gouvernements des Premières Nations.**

Rehausser les capacités

REVENUS POUR GOUVERNER

Il ne suffit pas de reconnaître le droit des Premières Nations à l'autodétermination sur leurs propres affaires. Les Premières Nations doivent disposer de la capacité financière leur permettant d'assurer leur autonomie gouvernementale.

Tous les gouvernements doivent générer des revenus autonomes et détenir les outils financiers nécessaires pour financer les coûts de leur administration gouvernementale. Au Canada, les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux financent leurs coûts par un amalgame de transferts, de taxes, de droits, de vente de ressources naturelles et de financement. En revanche, le système fondé sur des subventions qui finance les gouvernements des Premières Nations ne fournit ni la capacité financière ni l'autonomie pour gouverner. Les Premières Nations doivent disposer de revenus sûrs et indépendants qui peuvent à la fois financer le coût de leur administration gouvernementale et faciliter le financement à long terme. L'amélioration de la capacité financière devrait s'accompagner des options suivantes :

- **Accroissement des sources de revenus**
- **Accroissement des pouvoirs d'imposition**
- **Transferts fondés sur des formules**
- **Monétisation des transferts aux fins de financement, y compris le cumul des revenus**
- **Autonomie à l'égard des dépenses**

STRUCTURES DE SOUTIEN

La bonne gouvernance est une tradition, mais des générations de politiques coloniales ont miné les solides institutions de gouvernance qui appuyaient autrefois les Nations autochtones partout au Canada. À mesure que les Premières Nations commenceront à renouveler leurs compétences, elles devront également renouveler leur capacité administrative de gouverner et mettre en place des institutions et des règles de gouvernance efficaces. L'investissement requis pour passer d'anciens systèmes coloniaux à de nouveaux systèmes dirigés par des Autochtones peut être élevé, mais les Premières Nations ne peuvent pas se permettre d'attendre pour faire la transition vers l'autodétermination dans un monde moderne.

La LGF offre un soutien en matière de développement de la capacité d'assurer l'autonomie gouvernementale. Collectivement, les Premières Nations relevant de la LGF et les institutions de la LGF renouvellent leurs institutions de gouvernance au moyen des outils de la LGF, en se fondant sur les principes traditionnels de la transparence, de la reddition de comptes, des mécanismes de contrôle et de l'obligation de diligence. Le soutien institutionnel et les outils de gouvernance aideront les Premières Nations intéressées à établir des pratiques efficaces

pour l'administration gouvernementale et la gestion des biens publics. La formation et le développement continu des capacités permettront aux gouvernements des Premières Nations de planifier l'avenir et de les outiller pour cerner et atténuer les risques avant qu'ils ne deviennent problématiques.

Ces ressources de soutien accru à la disposition des gouvernements des Premières Nations comprendront les options suivantes :

- **Soutien continu de la capacité pour atteindre et maintenir les normes du système de gestion financière (SGF)**
- **Programme de certificat de formation en leadership et en gouvernance à l'intention des dirigeants des Premières Nations**
- **Services de soutien visant à développer les capacités en ressources humaines**
- **Normes et processus facultatifs pour appuyer la reddition de comptes, la transparence, les normes de soins et la gouvernance efficace**
- **Bureau de la direction financière des Premières Nations**

Le développement des capacités et le soutien institutionnel permettront de renouveler le système d'innovation autochtone. Les structures et les systèmes coloniaux réglementaient presque tous les aspects de la vie dans les réserves. Ils ont miné le contrôle des Premières Nations sur les terres, la compétence, la croissance, leur lieu de vie, leur lieu de travail et la façon dont elles planifiaient leur avenir. Les lois dirigées par les Autochtones, comme la LGF et l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations, offrent des solutions réalisables, des modifications législatives possibles et un leadership éclairé vers la réalisation des objectifs de la DNUDPA. L'innovation augmentera à mesure qu'un nombre croissant de Premières Nations développeront leurs capacités et atteindront leurs objectifs. Là où le colonialisme a autrefois divisé et conquis, ce cadre institutionnel unit et inspire désormais. Le maintien des principes de bonne gouvernance, tout en favorisant la souplesse et l'optionnalité, permet le foisonnement et la diffusion des meilleures idées à d'autres Premières Nations et organisations. Il en résulte un regroupement d'initiatives réussies qui continueront de prendre de l'ampleur.

Les lois dirigées par les Autochtones, comme la LGF et l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations, offrent des solutions réalisables, des modifications législatives possibles et un leadership éclairé vers la réalisation des objectifs de la DNUDPA.

Réduction des risques

Pour de nombreuses Premières Nations, la Feuille de route fournira les options qu'elles recherchent pour exercer une plus grande autodétermination. Bien que toutes les parties prenantes soient d'accord avec le principe de l'autodétermination, le gouvernement du Canada s'est toujours montré plus préoccupé par la gestion des risques que par la facilitation du changement. Cependant, aucun ordre de gouvernement n'est satisfait du cadre de surveillance actuel relevant de Services aux Autochtones Canada (SAC). Ce cadre mine l'autonomie financière des Premières Nations tout en rendant les gouvernements des Premières Nations plus redevables envers un ministère qu'envers leurs propres membres.

Il doit y avoir une reddition de comptes quant aux fonds, aux décisions et à l'orientation. Pour y parvenir, les gouvernements des Premières Nations ont besoin d'une solution dirigée par les Autochtones qui satisfait non seulement le gouvernement du Canada, mais surtout les gouvernements des Premières Nations et leurs membres. Contrairement au cadre de surveillance fédéral, le cadre de la LGF a l'appui de 335 Premières Nations qui se sont volontairement inscrites à l'annexe la Loi. En tant que composante d'un système d'innovation du secteur public autochtone, ce cadre peut être adapté aux besoins continus des Premières Nations et du gouvernement du Canada.

Les certifications par le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF) représentent un moment précis où un gouvernement des Premières Nations est parvenu à la conformité aux normes d'administration financière. Nous proposons que l'attestation continue de ces pratiques solides puisse satisfaire toutes les parties prenantes et permettre de nouvelles options d'autodétermination. En vertu d'un cadre de surveillance de l'attestation continue du système de gestion financière (ACSGF), les gouvernements des Premières Nations renouvelleraient leur certificat du système de gestion financière (SGF) tous les cinq ans, assorti d'un examen de suivi de leurs systèmes de gestion financière. Cet examen axé sur les risques porterait sur les principaux aspects du contrôle interne et de la gouvernance financière qui revêtent la plus grande importance pour le gouvernement des Premières Nations. Ce processus démontrera que la Première Nation continue de gérer efficacement ses affaires et inspirera confiance à ses membres et aux autres parties prenantes.

Enfin, nous proposons d'établir le Bureau de la direction financière des Premières Nations (DFNP) afin de fournir aux gouvernements des Premières Nations des mesures de gestion des risques supplémentaires. La DFNP pourrait offrir des services facultatifs aux Premières Nations intéressées :

- **Conseils financiers et économiques prévisionnels concernant les budgets, les transferts et les questions financières des Premières Nations**
- **Assurance de la qualité de l'audit et conseils aux comités des finances et de l'audit**
- **Fonction d'appel et d'audience en cas d'inconduite financière supposée**



La gouvernance stimule la croissance

Une étude sur le développement économique des Autochtones au cours des 35 dernières années réalisée dans le cadre du projet de l'Université Harvard sur le développement économique des peuples autochtones aux États-Unis, intitulé *Harvard Project on American Indian Economic Development*, en est venue à la conclusion très simple que la gouvernance est essentielle à la croissance socioéconomique durable.⁴ Il faudra l'autorité et la capacité de gouverner pour enfin libérer le potentiel autochtone que la politique coloniale a étouffé pendant tant d'années. Bien que le concept soit simple, sa mise en œuvre est beaucoup plus complexe, car le Harvard Project a également observé que l'abandon du pouvoir est l'une des choses les plus difficiles qu'un gouvernement puisse faire.

Nous croyons que la LGF propose une solution. Il ne s'agit pas d'une solution universelle. Il s'agit plutôt d'une réponse à ce que nous avons entendu de la part des Premières Nations qui participent à la LGF. Dans le cadre de la loi dirigée par les Autochtones la plus efficace de l'histoire, il s'agit d'une occasion de faire progresser la DNUDPA, de favoriser la réconciliation économique et de donner aux Premières Nations les moyens de restituer leur compétence. Le partage du pouvoir et des revenus exige des changements – et nombre de gouvernements ne se réjouissent pas du changement. Mais les Premières Nations ne sont pas un poste budgétaire ou un risque. Les Premières Nations peuvent contribuer – et contribuent – à l'avenir économique du Canada. L'heure du changement a sonné. Le temps est venu de passer de la gestion de la pauvreté à la gestion de la richesse.

INTRODUCTION

Le terme *gouvernance* décrit la façon dont des groupes de personnes prennent des décisions lorsqu'ils se réunissent dans un but commun, qu'il s'agisse de gouvernements, de sociétés ou d'autres entités.



LE TERME GOUVERNANCE DÉCRIT la façon dont des groupes de personnes prennent des décisions lorsqu'ils se réunissent dans un but commun, qu'il s'agisse de gouvernements, de sociétés ou d'autres entités. En plus de la capacité financière de gouverner, les questions fondamentales au cœur de la gouvernance sont l'autorité, la prise de décisions et la reddition de comptes.

Un système de gouvernance doit répondre aux questions suivantes :

- Qui prend les décisions?
- Quel est le processus décisionnel et qui a voix au chapitre?
- Comment les décideurs doivent-ils rendre des comptes?⁵

Le système de gouvernance de tout groupe qui poursuit des objectifs doit bien fonctionner. Comme l'affirme Stephen Cornell du Harvard Project, « des systèmes de gouvernance compétents sont les fondements essentiels du développement durable, quelle que soit la forme que prend le développement ». ⁶ Pour les gouvernements autochtones et allochtones, une gouvernance efficace est étroitement liée à de bons résultats sur le plan social et économique. ⁷

Depuis 1987, le Harvard Project entreprend des recherches pour comprendre et appuyer les conditions nécessaires au développement économique des Autochtones. Le Harvard Project cherche à découvrir ce qui fonctionne pour renforcer les communautés, où et pourquoi.⁸ Après avoir étudié pendant de nombreuses années pourquoi certains pays réussissaient mieux que d'autres à bâtir des économies durables, le Harvard Project a conclu qu'une bonne gouvernance était la clé du succès. Des facteurs tels que les ressources naturelles, l'éducation ou l'accès au capital – bien qu'ils soient importants – n'étaient pas les indicateurs les plus fiables de la réussite du développement. Au contraire, les chercheurs ont constaté que la gouvernance était le facteur le plus important. Les clés du succès dépendaient de la façon dont une Nation abordait les questions de pouvoir, d'organisation et d'efficacité du gouvernement.⁹

Les chercheurs ont constaté que trois principaux fondements de la gouvernance favorisaient la réussite :

- **Souveraineté : le droit et le pouvoir décisionnel de gouverner**
- **Institutions gouvernementales compétentes : des règles stables qui encouragent les citoyens à investir du temps, de la confiance, de l'énergie et des capitaux dans l'avenir de la Nation**
- **Concordance culturelle : des institutions gouvernementales qui correspondent à la culture de la Nation¹⁰**

Les Nations autochtones qui disposaient de ces trois fondements de gouvernance ont obtenu de meilleurs résultats que celles qui n'en disposaient pas. Les Nations qui exerçaient leur compétence et avaient un plus grand contrôle sur leurs propres affaires grâce à des institutions gouvernementales culturellement appropriées et compétentes étaient plus susceptibles de devenir des communautés prospères.¹¹ Comme l'ont conclu les chercheurs, « l'autonomie gouvernementale est importante pour les peuples autochtones [...] Ils doivent se gouverner eux-mêmes, mais ils doivent aussi bien le faire. »¹²

Après avoir étudié pendant de nombreuses années pourquoi certains pays réussissaient mieux que d'autres à bâtir des économies durables, le Harvard Project a conclu qu'une bonne gouvernance était la clé du succès.

Les Nations autochtones qui disposaient de ces trois fondements de gouvernance ont obtenu de meilleurs résultats que celles qui n'en disposaient pas.

Les institutions de gouvernance sont importantes parce qu'elles constituent les « règles du jeu » qui déterminent la façon dont une société prend des décisions, règle des différends, coopère et poursuit des objectifs.¹³ défavorable à la croissance sociale et économique. Le chapitre 4 du projet Feuille de route explique comment la *Loi sur les Indiens* a créé un environnement qui a découragé la croissance en démantelant les solides institutions de gouvernance qui sous-tendaient la prospérité des Autochtones depuis des temps immémoriaux. Toute société dépourvue d'institutions gouvernementales fortes ne sera pas en mesure de soutenir la croissance. À l'inverse, lorsque les institutions de gouvernance sont acceptées par la société, qu'elles changent rarement et qu'elles garantissent l'équité et la transparence, elles favorisent la croissance.¹⁴ Des règles équitables et stables encouragent les citoyens à investir dans une société, alors que l'incertitude, le manque de transparence et le favoritisme découragent l'investissement.

Les Nations autochtones et les autres Nations qui séparent les affaires de la politique favorisent une croissance économique plus durable et atteignent des taux d'emploi plus élevés que celles qui ne le font pas.¹⁵ De même, les gouvernements qui disposent de mécanismes d'équilibre face au pouvoir politique, et qui peuvent isoler l'ingérence politique de leurs systèmes juridiques, créent plus d'emplois et ont des taux de chômage moins élevés que ceux dont les institutions de gouvernance sont plus faibles.¹⁶

Les 150 dernières années de colonialisme ont démantelé la gouvernance et les cadres institutionnels autochtones et créé des conditions propices à de piètres résultats socioéconomiques en minant la souveraineté, l'efficacité des institutions et la concordance culturelle. Alors que la bonne gouvernance était essentielle au succès des Nations autochtones partout au Canada, la *Loi sur les Indiens* a remplacé ces pratiques par un système imposé. Il n'y a pas de moyen facile de se sortir du désastre du colonialisme, mais les institutions de la LGF croient qu'il faut commencer par appuyer les initiatives autochtones visant à restituer la compétence et les cadres institutionnels des Autochtones, habilités par des capacités financières et administratives.

LA BONNE GOUVERNANCE, UNE TRADITION

LA BONNE GOUVERNANCE EST UNE TRADITION. Les institutions de gouvernance ne sont pas uniquement un concept occidental; ce sont simplement les règles de gouvernance qu'une communauté comprend, accepte et respecte.¹⁷ De tous temps, les Nations autochtones ont dû se pencher sur bon nombre des mêmes problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements modernes. Les gouvernements autochtones devaient décider comment prendre des décisions au nom de l'ensemble de la communauté. Ils devaient choisir des dirigeants, se protéger des mauvais dirigeants et veiller à ce que les différends puissent être réglés équitablement.¹⁸

Il importait peu que ces règles soient écrites. Ce qui importait, c'était de savoir si la communauté les comprenait et les respectait.¹⁹ Pour fonctionner, tous les gouvernements traditionnels auraient répondu à ces questions essentielles de gouvernance :

- **Qui a autorité sur quoi?**
- **Comment les décisions collectives sont-elles prises?**
- **Comment les différends sont-ils réglés?**
- **Comment les gens doivent-ils se traiter les uns les autres et traiter les étrangers, la terre, les animaux et tous les êtres vivants?**²⁰

Les mécanismes de contrôle, la transparence et la reddition de comptes sont tous traditionnels pour les Nations autochtones, tandis que l'absence d'institutions gouvernantes solides est l'héritage du colonialisme. Les Nations autochtones prospéraient dans des environnements naturels difficiles grâce à des systèmes de gouvernance efficaces et perfectionnés. Les mécanismes de contrôle étaient autrefois considérés comme tellement essentiels que les mesures de justice pouvaient être sévères. Pour la Nation Squamish de la Colombie-Britannique, le leadership héréditaire signifiait que les chefs étaient en poste à vie. Afin de se protéger contre la possibilité de subir un mauvais chef, les membres avaient l'option, rarement utilisée, de bannir le chef de leur communauté.²¹ Ce mécanisme permettait aux dirigeants politiques de prendre la bonne gouvernance au sérieux.

Il existe d'innombrables exemples d'institutions autochtones de gouvernance traditionnelles en Amérique du Nord, dont bon nombre sont toujours en place. Les Premières Nations avaient recours à des mécanismes de contrôle pour s'assurer que les individus ou les groupes ne pouvaient pas accaparer le pouvoir au détriment des autres. Les institutions de gouvernance protégeaient les communautés contre les conflits d'intérêts, empêchant les personnes au pouvoir d'utiliser leurs positions pour leur propre bénéfice et celui de leurs proches.²²

Les gouvernements traditionnels avaient des pouvoirs distincts et des organes du gouvernement qui s'occupaient du processus législatif, du pouvoir décisionnel et de l'application de la loi. Le gouvernement traditionnel des Lakota, par exemple, a établi trois branches du gouvernement et les a séparées en fonction de rôles distincts dans leur société. Les *Akicita*, ou sociétés guerrières, étaient responsables de l'application de la loi même aux plus hauts échelons politiques, tandis que les membres du conseil, ou les *gros ventres*, étaient responsables de l'élaboration des lois.²³ Enfin, les *porteurs de chemise* étaient responsables de prendre les décisions tribales.²⁴

De même, les *Anishinaabe* de la région des Grands Lacs avaient des institutions de gouvernance fondées sur le clan qui incluaient la reddition de comptes et la séparation des pouvoirs. Selon certaines traditions, le clan de la grue et le clan des huards étaient responsables du leadership, chacun équilibrant l'autre.²⁵ Le clan du poisson réglait les différends entre les clans dirigeants au nom du peuple, tandis que le clan de l'ours assurait la paix.²⁶

Les Haudenosaunee avaient un système de gouvernement qui comprenait des clans et une confédération hautement structurée dont les rôles étaient établis pour le leadership tant en temps de paix qu'en temps de conflit. De plus, les femmes ont joué un rôle de premier plan dans le système de gouvernement. Ce système a été codifié dans « la grande loi », dont les articles ont été transmis oralement à travers les âges. Cette pratique se poursuit encore aujourd'hui et est parfois appelée la Constitution des Haudenosaunee.²⁷

Les institutions de gouvernance assurant des mécanismes de contrôle, la transparence, la reddition de comptes et l'obligation de diligence sont traditionnelles. De tous temps, les gouvernements autochtones ont réglé les questions de pouvoir, de prise de décisions et de reddition de comptes au moyen d'institutions de gouvernance culturellement acceptées, non seulement au Canada, mais dans le monde entier. Pourtant, si la bonne gouvernance est traditionnelle, pourquoi y a-t-il autant de disparités socioéconomiques entre les Canadiens autochtones et allochtones?

Les systèmes coloniaux imposés ont miné la bonne gouvernance

Le colonialisme a démantelé bon nombre des institutions traditionnelles de gouvernance qui sous-tendaient le bien-être socioéconomique des Nations autochtones partout au Canada. Après l'arrivée des Européens et la Confédération, le gouvernement du Canada a séparé les gouvernements des Premières Nations des économies traditionnelles et les a dépouillés de leur titre et de leur compétence. Les gouvernements des Premières Nations ont perdu le titre de propriété de leurs terres, car le Canada les a placées dans des réserves et a détenu les titres de propriété en fiducie.²⁸ En vertu de la Constitution, les gouvernements fédéral et provinciaux ont assumé la compétence gouvernementale des Premières Nations et leur ont refusé le droit de percevoir des revenus. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement du Canada a remplacé les institutions de gouvernance des Premières Nations par des institutions coloniales et a administré leurs économies et leurs affaires par le truchement d'une bureaucratie centralisée.²⁹

Le colonialisme a remplacé les systèmes de gouvernance autochtones – pratiqués et développés depuis des temps immémoriaux – par des systèmes de gouvernance imposés. Les institutions de gouvernance que les membres avaient acceptées ont cédé la place à des règles imposées que les membres ne reconnaissaient pas. Les gouvernements coloniaux du passé étaient d'avis que les Premières Nations étaient incapables de se gouverner elles-mêmes.³⁰ Ces systèmes de gouvernance imposés étaient des contrôles externes, conçus non pas pour promouvoir une bonne gouvernance, mais pour faciliter le contrôle fédéral des gouvernements des Premières Nations. Le contrôle n'était pas simplement une caractéristique du nouveau système; c'était l'objectif. Par conséquent, les peuples des Premières Nations ont vite constaté que leur vie était dirigée par un ministère gouvernemental, qui exerçait peu de contrôle même sur les affaires locales.³¹

Comme l'a fait remarquer Ken Coates, le système colonial « gouvernait presque tous les aspects de la vie des Autochtones, de la nature de la gouvernance des bandes et des régimes fonciers aux restrictions imposées aux pratiques culturelles autochtones [...] La *Loi sur les Indiens* était et demeure un outil puissant entre les mains du gouvernement fédéral. »³² La *Loi sur les Indiens* a donné au gouvernement du Canada un contrôle presque total sur les terres, les ressources, les fonds en fiducie, les revenus, les pratiques culturelles et la vie au quotidien des Premières Nations.³³ La Loi a permis au gouvernement de réglementer le commerce, de rendre illégale la tenue de réunions publiques pour discuter des affaires autochtones et de réglementer les déplacements des personnes à l'intérieur et à l'extérieur des réserves.³⁴ La Loi a déterminé où et quand les enfants des Premières Nations seraient éduqués, a empêché les membres des Premières Nations d'accéder à des professions clés et les a isolés des systèmes financiers et économiques ayant sous-tendu les 150 dernières années de croissance nationale.³⁵

Le contrôle central des affaires locales a inversé les structures de gouvernance traditionnelles.

Les gouvernements des Premières Nations à l'échelle du Canada avaient créé des institutions de gouvernance pour assurer la reddition de comptes, la transparence, la séparation des pouvoirs et l'obligation de diligence. Pourtant, la *Loi sur les Indiens* a imposé un nouveau système de gouvernance qui obligeait les dirigeants à rendre des comptes au gouvernement du Canada plutôt qu'aux membres de leur Nation. Les institutions de gouvernance qui autrefois favorisaient le bien-être socioéconomique ont disparu. À leur place, il n'y avait pas de système de gouvernance, mais une solution universelle pour gérer les « pupilles » de l'État.³⁶

Même dans les meilleures circonstances, les systèmes de gouvernance imposés ne fonctionnent pas. L'une des principales conclusions du Harvard Project est l'importance de la concordance culturelle. Les systèmes de gouvernance doivent avoir une légitimité aux yeux des membres pour être efficaces. Le système de gouvernance de la *Loi sur les Indiens* a toujours manqué de légitimité aux yeux des membres des Premières Nations parce qu'il a été élaboré par un autre gouvernement et qu'il n'est pas dans leur intérêt fondamental. Les institutions de gouvernance doivent correspondre aux croyances d'une communauté sur la façon d'organiser et d'exercer l'autorité; elles ne peuvent tout simplement pas être imposées par une tierce partie.³⁷

Selon les travaux de recherche sur le développement international, les structures de gouvernance imposées conduisent souvent à un phénomène connu sous le nom de « dualisme institutionnel », c'est-à-dire lorsque deux systèmes de gouvernance coexistaient.³⁸ Même dans les cas où les structures de gouvernance imposées peuvent sembler appuyer une bonne gouvernance, la gouvernance imposée ne produit souvent qu'une structure vide de gouvernance qui ne ressemble guère à la façon dont les décisions publiques sont prises ou mises en pratique.³⁹

Pour de nombreuses Premières Nations, la réalité de la gouvernance coloniale réside dans le fait qu'elles sont maintenant des îlots de pauvreté dans une mer de richesse qu'est le reste du Canada.⁴⁰ Leur cadre institutionnel a été détruit. Dirigés par un ministère, ils n'ont ni les terres, ni les ressources, ni la compétence ou le pouvoir financier nécessaires pour soutenir le progrès socioéconomique.⁴¹

Le système de gouvernance imposé par la *Loi sur les Indiens* est un échec systémique qui a miné la bonne gouvernance et qui continue de le faire. Alors que le Harvard Project a identifié la souveraineté, les institutions de gouvernance et la correspondance culturelle comme étant le fondement de la croissance socioéconomique, la *Loi sur les Indiens* sape ces trois piliers. Plutôt que de jouir de la souveraineté, les Premières Nations disposent de moins de pouvoir décisionnel que tout autre gouvernement au Canada. Plutôt que de disposer d'institutions qui favorisent la reddition de comptes, la transparence et la bonne gouvernance, les gouvernements des Premières Nations existent dans un système qui les oblige à rendre des comptes non pas aux membres de leurs Nations, mais à Ottawa.⁴²

LA VOIE À SUIVRE : DES SOLUTIONS ÉMANANT DES AUTOCHTONES

« Il faut se souvenir du passé, mais nous devons marcher dans le présent et penser à l'avenir. »



Les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu les erreurs du passé et cherchent la réconciliation. Aucun gouvernement n'est satisfait des résultats du système colonial ou de l'héritage de la pauvreté et des disparités socioéconomiques. Mais comment y remédier? Comme le souligne le Tulo Centre for Indigenous Economics, « on ne peut pas réparer un pneu crevé en criant après lui ».⁴³ Le statu quo peut être inacceptable, mais la voie à suivre consiste à trouver de meilleures solutions.

Les institutions de la LGF croient qu'il existe des solutions pratiques au statu quo. L'intervention du gouvernement dans les affaires des gouvernements des Premières Nations a été un échec catastrophique, mais l'appui du gouvernement pour que les Premières Nations exercent leurs compétences et financent les coûts de leurs gouvernements sera un succès retentissant. C'est ce que signifie cheminer ensemble sur la voie de la réconciliation.

La voie à suivre consiste à appuyer les Premières Nations alors qu'elles cherchent à restituer leur compétence. Les Premières Nations ont besoin d'un pouvoir décisionnel sur leurs propres affaires, de solides institutions de gouvernance qui reflètent leurs valeurs culturelles, et de revenus pour payer les coûts de gouvernance. Pour de nombreuses Premières Nations, la restitution de leur compétence pourrait signifier le renouvellement des modes traditionnels de gouvernance. Pour d'autres, cela pourrait signifier de nouvelles façons de gouverner. Il ne s'agit pas simplement de rétablir les systèmes de gouvernement traditionnels; il s'agit de mettre sur pied des institutions gouvernementales qui sont à la fois efficaces et appuyées par les membres.⁴⁴ Comme l'a énoncé Harold Calla, leader d'opinion autochtone, « **Il faut se souvenir du passé, mais nous devons marcher dans le présent et penser à l'avenir.** »



Un nouveau cadre institutionnel

L'un des meilleurs exemples au Canada du soutien gouvernemental aux solutions autochtones est la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*, la loi dirigée par les Autochtones la plus réussie de l'histoire. Cette loi a permis aux gouvernements des Premières Nations d'aller au-delà de certaines des lacunes de la *Loi sur les Indiens* en faveur d'une législation moderne élaborée par les leaders d'opinion autochtones. Le succès de la LGF est illustré par les nombreuses Premières Nations qui ont établi des normes de transparence et de reddition de comptes au moyen de lois d'administration financière, qui ont généré des revenus grâce à des pouvoirs financiers et qui ont eu accès à des capitaux à long terme pour les infrastructures et le développement économique.

Les Premières Nations renouvellent la gouvernance en remaniant les cadres, les institutions et les outils qui ont déjà soutenu des Nations autochtones prospères et résilientes partout au Canada. La LGF fait partie de ce mouvement. Les institutions de la LGF et leurs partenaires représentent une solution dirigée par les Autochtones à l'échec systémique du système colonial : un nouveau cadre institutionnel qui aide les Premières Nations à restituer leur compétence et renouveler les principes de bonne gouvernance. Ce nouveau cadre institutionnel ne fonctionnera pas pour toutes les Premières Nations, mais il fonctionnera pour nombre d'entre elles.

Les institutions de la LGF et leurs partenaires appuient les principes de souveraineté, d'institutions efficaces et d'une gouvernance adaptée à la culture. Les institutions de la LGF appuient la souveraineté en créant des options pour accroître la compétence et le contrôle des affaires locales. Elles appuient de solides institutions de gouvernance en renforçant la capacité de gouverner efficacement par du soutien en matière de capacités, des outils et une capacité de générer des revenus. Enfin, les institutions de la LGF appuient une gouvernance fondée sur la culture par le truchement des principes autochtones traditionnels de la transparence, de la reddition de comptes, de mécanismes de contrôle et de l'obligation de diligence. En tant qu'institutions dirigées par des Autochtones, elles offrent des options – et non des solutions universelles – que les Premières Nations peuvent rechercher ou non.

Plutôt que de diriger les Premières Nations – les détenteurs de droits – sur la façon de gouverner ou sur le système de gouvernance qui leur convient, les institutions de la LGF offrent aux Premières Nations intéressées des options éprouvées sous l'égide des Autochtones. La possibilité d'exercer un choix respecte le droit à l'autodétermination et la préférence culturelle. Elle mène également à un environnement de concurrence constructif entre les systèmes coloniaux et les innovations autochtones, où les meilleures idées seront démontrées par les résultats.

Le nouveau cadre institutionnel crée de nouvelles options pour l'exercice de l'autonomie gouvernementale et offre des outils de gouvernance pour aider les Nations à passer d'un ancien cadre à un nouveau. Ce cadre n'est pas la seule façon pour les Premières Nations de restituer leurs institutions de gouvernance, mais il appuie la croissance économique inclusive et jette les bases de la croissance socioéconomique.

Le nouveau cadre institutionnel comprend les éléments suivants :

- **Rigueur administrative ainsi qu'en matière de leadership et de gouvernance**
- **Certitude à l'égard des droits de propriété, grâce à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations**
- **Cadres juridiques qui soutiennent les économies, y compris la certitude des règles, des processus décisionnels, des mécanismes de contrôle, de la transparence et de la reddition de comptes**
- **Relations financières avec les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux à l'égard des revenus et des services, y compris la façon dont les administrations génèrent des revenus**
- **Infrastructures et financement concurrentiels**

L'une des principales raisons du succès de la LGF est qu'elle facilite l'innovation tout en gérant les risques. Cette combinaison fait de la LGF le fondement législatif idéal pour faire progresser l'autodétermination des Premières Nations et leur capacité de se gouverner. Son cadre de gestion des risques a attiré des investissements, créé de nouvelles options de pouvoirs financiers et permis l'accès à un financement à long terme et à faible taux d'intérêt. Pourtant, ces progrès ne sont qu'un début.

Les institutions de la LGF proposent de nouvelles options qui permettraient aux Premières Nations d'assumer un plus grand pouvoir décisionnel sur leurs propres affaires, appuyé par de solides institutions de gouvernance. Outre l'élargissement de la compétence, les institutions de la LGF proposent d'accroître la capacité de gouverner, c'est-à-dire la capacité financière de financer le coût du soutien gouvernemental et institutionnel pour renforcer la capacité administrative de gouverner.

Ces propositions, décrites dans les chapitres du projet de Feuille de route, constituent une solution à long terme et en constante évolution à la catastrophe économique du colonialisme. La LGF est une plateforme qui peut appuyer de nouvelles options pour l'autodétermination tout en gérant les risques pour les parties prenantes.

Enfin, les institutions de la LGF reconnaissent que le passage d'un ancien système à un nouveau nécessite du temps et des ressources. Les institutions de la LGF fournissent le soutien et les outils nécessaires pour passer d'un système défaillant à une meilleure solution de rechange et pour soutenir les principes de la transparence, de la reddition de comptes, des mécanismes de contrôle et de l'obligation de diligence – des assises qui peuvent appuyer la croissance socioéconomique.

ÉLARGIR LE POUVOIR DE GOUVERNER

Le changement systémique et la réconciliation commencent par le partage, c'est-à-dire le partage du pouvoir décisionnel et le partage de la richesse qui finance le coût du gouvernement.

LE CHANGEMENT SYSTÉMIQUE ET LA RÉCONCILIATION commencent par le partage, c'est-à-dire le partage du pouvoir décisionnel et le partage de la richesse qui finance le coût du gouvernement. Cela signifie céder aux gouvernements des Premières Nations davantage de contrôle sur leurs champs de compétence et renouveler la capacité financière des Premières Nations. Les victoires devant les tribunaux ont fait progresser le droit à l'autodétermination. Des lois comme la *Loi constitutionnelle de 1982* et la DNUDPA ont reconnu ce droit. Pourtant, les gouvernements des Premières Nations ont aujourd'hui très peu de pouvoir décisionnel par rapport aux autres ordres de gouvernement et disposent seulement d'une fraction des ressources financières nécessaires pour gouverner efficacement.

Stephen Cornell et Joseph P. Kalt du Harvard Project ont fait remarquer que les gouvernements coloniaux doivent soit abandonner le contrôle des affaires autochtones, soit continuer d'assumer la responsabilité des disparités socioéconomiques qui persistent :

« L'une des choses les plus difficiles à faire pour les gouvernements autochtones est de renoncer au contrôle des Nations autochtones. Mais ce contrôle est le problème fondamental de l'approche classique du développement. Tant que les gouvernements autochtones insistent pour prendre les décisions dans les affaires des Nations autochtones, ils doivent assumer la responsabilité de la pauvreté persistante de ces Nations. Ce n'est que lorsque les gouvernements extérieurs laisseront tomber le contrôle que le potentiel de développement des Nations autochtones sera libéré. » ⁴⁵

Pour réaliser la réconciliation et la mise en œuvre de la DNUDPA, le gouvernement du Canada doit transférer de véritables pouvoirs décisionnels aux Premières Nations. La LGF peut fournir le fondement législatif pour faciliter le transfert ordonné de ces pouvoirs. Les institutions de la LGF peuvent également fournir les outils et le soutien institutionnel dont les gouvernements des Premières Nations ont besoin pour exercer efficacement leur compétence au moyen d'institutions solides, tout en gérant les risques au profit de toutes les parties prenantes.



Restituer la compétence

Les Premières Nations nécessitent de nouvelles options pour restituer leur compétence et exercer un pouvoir décisionnel comparable à celui des autres ordres de gouvernement. Comme il est indiqué au chapitre 5 du projet Feuille de route, l'accroissement de la compétence doit dans un premier temps prévoir les pouvoirs suivants :

- **Établissement clair des droits d'imposition et de perception de revenus**
- **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**
- **Reconnaissance des droits des Premières Nations sur leurs territoires traditionnels à l'extérieur des terres de réserve**
- **Mécanisme facilitant les relations de Nation à Nation avec les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux**



La compétence des gouvernements des Premières Nations ainsi que des gouvernements provinciaux et territoriaux et du gouvernement fédéral doit être établie clairement. La relation entre la compétence du gouvernement fédéral et celle des gouvernements provinciaux et territoriaux est définie dans la constitution canadienne. Pour les Premières Nations, l'établissement clair de la compétence procurerait une certitude à leurs gouvernements, leurs citoyens et leurs entreprises. Cela permettra de s'assurer que les pouvoirs d'un gouvernement ne peuvent empiéter sur les pouvoirs d'un autre gouvernement ni les dépasser dans les limites de la compétence de ce gouvernement.

Le gouvernement du Canada devrait également être prêt à transférer la responsabilité des services et le financement aux gouvernements des Premières Nations intéressées. Les Premières Nations ont exprimé le désir d'exercer leur pouvoir au sein de leur territoire en fournissant des services à leurs propres membres selon des normes améliorées. En tant que gouvernements locaux, les gouvernements des Premières Nations sont mieux placés que les gouvernements fédéral ou provinciaux pour gérer leurs propres affaires et répondre aux besoins de leurs communautés. Lorsque les Premières Nations voudront assumer davantage de responsabilités en matière de services, SAC devra céder le contrôle des services clés et des travaux publics aux gouvernements et aux institutions des Premières Nations.

L'élargissement de la compétence libérera le potentiel de croissance autochtone que la politique coloniale a limité pendant 150 ans. Pourquoi un gouvernement devrait-il gérer les affaires d'un autre gouvernement, sans expertise locale ou responsabilité envers les citoyens de ce gouvernement? La microgestion fédérale des affaires locales ne fera que continuer d'entraîner l'échec, tandis que l'élargissement de la compétence mènera à la croissance socioéconomique. L'élargissement de la compétence n'est peut-être pas une solution rapide, mais ce sera une solution permanente. Le Canada peut faire le premier pas vers la réconciliation en donnant plus de pouvoir aux gouvernements des Premières Nations pour créer les institutions, les services et les investissements culturels qui sous-tendent la croissance et la santé des communautés.

L'élargissement de la compétence libérera le potentiel de croissance autochtone que la politique coloniale a limité pendant 150 ans.



ACCROÎTRE LA CAPACITÉ DE GOUVERNER

POUR RENFORCER LA GOUVERNANCE, IL FAUDRA NON SEULEMENT élargir le pouvoir de gouverner, mais aussi la capacité de gouverner. Il ne suffit pas de reconnaître le droit des Premières Nations à l'autodétermination sur leurs propres affaires. Les Premières Nations doivent disposer de revenus, ou de la capacité financière, pour financer le coût de leur administration gouvernementale. Enfin, alors que les Premières Nations passent d'un système colonial à un nouveau cadre institutionnel, les institutions de la LGF aideront les Premières Nations intéressées à renouveler de solides institutions de gouvernance tout en renforçant la capacité administrative de gouverner efficacement.



Renouveler la capacité financière

Tous les gouvernements doivent générer des revenus autonomes et détenir les outils financiers nécessaires pour financer les coûts de leur administration gouvernementale. Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux du Canada disposent d'une foule d'options indépendantes de génération de revenus pour financer les coûts de leurs gouvernements. En revanche, la plupart des Premières Nations dépendent de transferts d'autres ordres de gouvernement plutôt que de revenus indépendants. Le tableau 1 résume les principales sources de revenus de chaque gouvernement – énumérées par ordre d'importance.

En revanche, la plupart des Premières Nations dépendent de transferts d'autres ordres de gouvernement plutôt que de revenus indépendants.

Tableau 1 : Sources de revenus actuelles par ordre de gouvernement

Gouvernement	Sources de revenus
Premières Nations	• Transferts des gouvernements fédéral et provinciaux • Développement économique/foncier et revenus d'entreprise • Impôt foncier (actuellement perçu de façon restreinte par les Premières Nations)
Fédéral	• Impôt sur le revenu et charges sociales • Taxe de vente • Énergie, douanes, droits, redevances sur les ressources et autres taxes
Provincial	• Impôt sur le revenu et charges sociales • Taxe de vente • Impôt foncier • Énergie, accise, droits, redevances sur les ressources et autres taxes • Transferts du gouvernement fédéral
Municipal	• Impôt foncier • Frais d'utilisation • Transferts des gouvernements fédéral et provinciaux

Les transferts des autres ordres de gouvernement ont la plus grande importance pour les gouvernements des Premières Nations et sont les moins importants pour les autres ordres de gouvernement. Les Premières Nations sont également celles qui ont le moins d'options de revenus, bien qu'on attende d'elles qu'elles fournissent un vaste éventail de services aux membres de leur communauté. Comme le projet Feuille de route l'a documenté au chapitre 5, le système fondé sur les transferts est non seulement imprévisible et imprécis, mais il est également insuffisant pour financer les coûts de l'administration gouvernementale. Il prive les Premières Nations à la fois des revenus nécessaires pour financer le coût de l'administration gouvernementale et de l'accès aux outils financiers dont dépendent les autres ordres de gouvernement. Alors que les autres ordres de gouvernement peuvent emprunter sur les revenus futurs, les transferts ne fournissent pas la certitude que les prêteurs exigent. Le statu quo de la relation entre la Couronne et les Autochtones prive les Premières Nations du pouvoir de se gouverner ou des moyens de gouverner efficacement.

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) fait remarquer que la plus grande partie de la richesse qui finance actuellement les coûts du gouvernement au Canada vient de terres et de ressources sur lesquelles les Premières Nations à l'échelle du pays ont des revendications.⁴⁶ Elle affirme que les gouvernements des Premières Nations doivent disposer de revenus indépendants pour que l'autodétermination devienne une réalité, car la capacité financière permettra aux gouvernements des Premières Nations d'assumer la responsabilité de leurs propres gouvernements et services.⁴⁷

Les Premières Nations ont besoin de mécanismes financiers fondés sur les revenus, c'est-à-dire des revenus que les gouvernements des Premières Nations peuvent utiliser à leur discrétion et qui ne sont pas assujettis à la volonté d'un autre gouvernement. Les revenus autonomes peuvent inclure des transferts gouvernementaux améliorés, les impôts, les investissements, les emprunts, les frais d'entreprise et les redevances, les revenus des sociétés publiques, les produits des loteries et des jeux de hasard et les revenus d'entreprise.⁴⁸ Il y a beaucoup à faire pour élargir l'accès des Premières Nations à des revenus autonomes. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient être prêts à permettre aux gouvernements des Premières Nations d'avoir leur part de la richesse générée par les terres et les ressources du Canada. La capacité financière de gouverner nécessitera les mêmes droits, ressources et outils financiers que ceux que les autres ordres de gouvernement utilisent pour financer les dépenses du gouvernement, à savoir des transferts fondés sur une formule, de nouveaux outils fiscaux, une autonomie financière, des revenus accrus et des pouvoirs financiers élargis.

Les Premières Nations doivent disposer des mêmes ressources financières et des mêmes outils que les autres ordres de gouvernement.

Comme le décrit le chapitre 5 de la Feuille de route, les revenus garantis doivent comprendre ce qui suit :

- Accroissement des sources de revenus
- Accroissement des pouvoirs fiscaux
- Transferts fondés sur des formules
- Monétisation des transferts aux fins de financement, y compris le cumul des revenus
- Autonomie à l'égard des dépenses

Si les Premières Nations peuvent participer au pouvoir décisionnel et au pouvoir de produire des revenus dont bénéficient les autres ordres de gouvernement, cela favorisera une croissance socioéconomique durable à long terme. Ce sont là les fondements du succès de tout gouvernement et les gouvernements des Premières Nations doivent disposer des mêmes atouts. Ces éléments fondamentaux permettront aux gouvernements des Premières Nations de se doter d'institutions de gouvernance solides qui reflètent les valeurs culturelles de leurs communautés et d'investir dans les services, les infrastructures et les autres priorités communautaires.

Comme il est énoncé au chapitre 5, la transition vers l'autonomie financière sera une entreprise à long terme qui nécessitera un cadre juridique solide et le renforcement des capacités des Premières Nations. Les institutions de la LGF se sont engagées à fournir le soutien et le renforcement des capacités nécessaires aux gouvernements des Premières Nations pour que ce nouvel accord financier devienne une réalité. Cette transition renouvellera le pouvoir des Premières Nations de se gouverner elles-mêmes en fonction de leurs propres cultures et valeurs. **Le rôle des gouvernements des Premières Nations et des institutions autochtones doit s'accroître, tandis que celui de SAC doit diminuer.** Pour que la DNUDPA soit plus qu'un vœu pieux, l'autorité gouvernementale, ainsi que les ressources financières correspondantes, doit être rapatriée entre les mains des Autochtones.

Les Premières Nations ont besoin de mécanismes financiers fondés sur les revenus, c'est-à-dire des revenus que les gouvernements des Premières Nations peuvent utiliser à leur discrétion et qui ne sont pas assujettis à la volonté d'un autre gouvernement.



Renouveler la capacité institutionnelle

De solides institutions de gouvernance représentent les règles justes et stables qui encouragent les citoyens à investir dans leur société. Ce sont les pratiques de gouvernance qui nourrissent la durabilité au lieu de limiter la croissance. La capacité institutionnelle signifie des institutions de gouvernance solides et la capacité administrative de les respecter. En renouvelant leur capacité institutionnelle, les gouvernements des Premières Nations feront plus que simplement gouverner – ils gouverneront efficacement.

Le colonialisme a démantelé les institutions de gouvernance qui appuyaient les sociétés, les économies et les systèmes d'innovation autochtones. Les structures imposées ont érodé les principes traditionnels de bonne gouvernance et la confiance des membres dans leur gouvernement. Les gouvernements autrefois forts sont devenus moins stables sous un système colonial qui a retiré aux Premières Nations leurs pouvoirs, prescrit des règles de gouvernance et miné la capacité.

Le Canada a enfin adopté la DNUDPA et amorce le processus de rétablissement et de maintien du droit des Autochtones de se gouverner. Il commence aussi à céder certaines responsabilités aux gouvernements des Premières Nations. Alors que le Canada et les Premières Nations continuent de s'éloigner des aspects préjudiciables de la *Loi sur les Indiens*, le maintien de pratiques saines et l'établissement d'institutions de bonne gouvernance à long terme deviennent des objectifs réalisables. Les gouvernements et les institutions des Premières Nations veillent à ce que la capacité de gouverner des Premières Nations corresponde au droit de gouverner. Certaines Premières Nations se soustraient à certains des obstacles de la *Loi sur les Indiens* en faveur d'accords d'autonomie gouvernementale. Mais beaucoup d'autres choisissent des lois facultatives dirigées par les Autochtones, comme la LGF et l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations*.

Tout en offrant des options pour un nouvel accord financier qui appuie le coût du gouvernement et la capacité financière de gouverner, les institutions de la LGF aideront également les Premières Nations à renouveler les principes de gouvernance qui sous-tendent des sociétés fortes, soit les valeurs traditionnelles de la reddition de comptes, de la transparence, des mécanismes de contrôle et du devoir de diligence. Les institutions de la LGF renforceront davantage le droit de gouverner en soutenant la capacité administrative de gouverner efficacement.

CAPACITÉ INSTITUTIONNELLE POUR UNE CROISSANCE DURABLE

La capacité institutionnelle permet non seulement de profiter des possibilités de croissance socioéconomique, mais elle favorise également une croissance durable. Les principes de la reddition de comptes, de la transparence, des mécanismes de contrôle, de l'obligation de diligence, de l'équité et de la justice sont les fondements sur lesquels les Nations autochtones sont construites. Depuis des temps immémoriaux, les perspectives de sept générations ont guidé les sociétés des Premières Nations dans de nombreuses régions du Canada. Il s'agit la notion selon laquelle les décisions prises aujourd'hui devraient être bénéfiques à perpétuité. Lorsque les prévisions, la planification, les actions et la gestion dans une perspective de sept générations s'appuient sur les bases d'une bonne gouvernance, les Premières Nations réussissent. En se tournant vers le passé, les Premières Nations peuvent saisir leur avenir, fortes d'un soutien institutionnel pour optimiser les opérations et le rendement.

Pour que les institutions de gouvernance soient efficaces et durables, les membres des Premières Nations doivent les comprendre et les approuver. Le cadre de la LGF aide les dirigeants des Premières Nations à établir un climat de confiance et à respecter les normes de reddition de comptes envers leurs membres. Il les aide à faire participer les membres à l'établissement et à l'atteinte d'objectifs et à l'adaptation des normes de gestion et d'administration financières aux préférences culturelles uniques d'une communauté.

Le cadre de la LGF permet également aux dirigeants des Premières Nations d'établir un climat de confiance. Les dirigeants peuvent développer, maintenir et nourrir une vision commune qui émane de leurs membres, et encourager ces derniers à investir dans leur société. Les efforts et les victoires au niveau communautaire se cumulent pour former des victoires plus importantes pour les Premières Nations de partout au Canada. Les objectifs communautaires doivent être harmonisés avec les besoins des communautés, avec des attentes

La capacité institutionnelle permet non seulement de profiter des possibilités de croissance socioéconomique, mais elle favorise également une croissance durable.

et des délais réalistes, et avec des résultats qui peuvent être évalués et mesurés. Les membres des Premières Nations et leurs gouvernements qui font des efforts de collaboration pour répondre à des besoins communs peuvent atténuer le risque d'instabilité du leadership. Des années d'instabilité et d'initiatives ratées ont entraîné une méfiance à l'égard du régime de la *Loi sur les Indiens*. Les membres des Premières Nations veulent voir que leurs gouvernements élus prennent des mesures et comprendre que leurs dirigeants sont davantage responsables envers leurs membres qu'envers un ministère.

Selon l'expérience des institutions de la LGF, la durabilité repose sur le développement des capacités au niveau local au sein des gouvernements élus, des administrations et des membres des Premières Nations. À mesure que la capacité augmente, les plateformes et les programmes qui offrent davantage de possibilités de planification, d'analyse comparative, d'établissement de normes et de partage de l'information stabiliseront et renforceront les institutions de gouvernance des Premières Nations. La capacité augmentera au rythme des possibilités. Des objectifs réalisables peuvent être établis localement, en commençant à petite échelle, et s'élargir, ce qui offre de plus grandes possibilités de collaboration avec d'autres Premières Nations, des municipalités avoisinantes et des entreprises externes, comme il est décrit dans les chapitres précédents « Libérer le potentiel économique des Premières Nations » et « La force de l'union ».

SOUTIEN INSTITUTIONNEL

Le soutien de la LGF permet aux Premières Nations d'atteindre et de maintenir des normes élevées de gouvernance administrative et de gestion financière – des normes traditionnelles, reconnues à l'échelle internationale, à l'appui des bonnes pratiques de gouvernance. Tout comme les institutions traditionnelles de gouvernance assuraient une gouvernance efficace grâce à l'équité, à la transparence, à la reddition de comptes, à l'obligation de diligence, ainsi qu'aux mécanismes de contrôle, les normes du CGF en font autant. Ces normes sont à la fois rétrospectives et prospectives et constituent un outil de renouvellement d'une gouvernance autochtone forte. Les gestionnaires du développement des capacités du CGF travaillent de concert avec les Premières Nations inscrites à l'annexe de la LGF pour les aider à obtenir la certification du système de gestion financière. Les données du CGF montrent que cette approche fonctionne. Les gouvernements des Premières Nations qui ont obtenu la certification du SGF ont accéléré la croissance de leurs revenus autonomes au cours des années suivantes, ce qui a permis à leurs gouvernements de fournir un niveau de services plus élevé à leurs membres.

Une étude indépendante sur la LGF et ses institutions a conclu que les résultats tangibles de développement des capacités ont été transformationnels :

« Les trois organisations produisent collectivement de grandes répercussions tangibles sur les communautés des Premières Nations. Les trois institutions sont toutes des centres d'innovation. Leurs efforts en vue de renforcer la capacité parmi les Premières Nations, une capacité durable, sont particulièrement remarquables. Ces trois institutions établies par la Loi constituent l'innovation la plus intéressante survenue au cours de la dernière décennie au pays des Premières Nations. »⁴⁹

L'expérience du CGF en matière de renforcement des capacités indique que les gouvernements des Premières Nations ne fonctionnent pas tous sur un pied d'égalité. Les Premières Nations qui ont moins de ressources et d'avantages comparatifs peuvent souhaiter davantage de soutien de la capacité. En s'appuyant sur cette expérience, le CGF offrira un soutien accru au développement des capacités et les outils nécessaires pour élaborer de nouveaux accords fiscaux améliorés avec la Couronne, que ces relations soient définies par des transferts ou des revenus.

L'amélioration du soutien et des outils en matière de gouvernance permettra aux Premières Nations d'exercer une autorité stable, transparente et équitable sur leur territoire afin de bâtir des sociétés durables, saines et riches. Les institutions de la LGF fourniront le soutien amélioré suivant pour promouvoir la capacité des Premières Nations à se gouverner :

- **Soutien continu de la capacité pour atteindre et maintenir les normes du SGF**
- **Services de soutien du SGF visant à appuyer les capacités en ressources humaines**
- **Formation à l'intention des dirigeants des Premières Nations**
- **Outils en matière de gouvernance**
- **Système d'innovation autochtone**

SOUTIEN EN VUE DE L'ATTEINTE ET DU MAINTIEN DES NORMES DU SGF

Plus de la moitié des Premières Nations du Canada ont choisi d'adhérer à la *Loi sur la gestion financière*. Pour ces Premières Nations, le CGF joue déjà un rôle crucial dans le développement de la capacité et appuie les Premières Nations dans leurs efforts pour établir des institutions de gouvernance durables. Les Premières Nations qui ont choisi de participer quittent l'environnement économique et de gouvernance inadéquat de la *Loi sur les Indiens* et progressent vers un avenir meilleur.



Chacune des étapes est extrêmement avantageuse pour la Nation qui l'entreprend, en favorisant la planification à long terme, la continuité et la durabilité.

Les prochaines étapes pour les Premières Nations après avoir adhéré à la loi sont les suivantes :

1. **la rédaction et l'adoption d'une loi coutumière sur l'administration financière (LAF);**
2. **l'obtention d'un certificat du rendement financier;**
3. **la mise en œuvre d'un système de gestion financière.**

Au moment de la rédaction du présent document, 250 Nations avaient adopté une LFA, 206 avaient obtenu la certification du rendement financier et 55 avaient obtenu la certification du système de gestion financière. Ces chiffres ont augmenté de façon exponentielle au cours des dernières années.

Chacune des étapes est extrêmement avantageuse pour la Nation qui l'entreprend, en favorisant la planification à long terme, la continuité et la durabilité. La personnalisation et le caractère facultatif de l'élaboration d'une LAF donnent au gouvernement et à la population de la Première Nation la certitude qu'il s'agit, en fait, de leur loi, et pas seulement d'une autre imposition. Cela renforce la confiance à l'égard du processus d'élaboration de lois internes à long terme et de la continuité du produit final dans les cycles de gouvernements élus. Les processus et les exigences réglementaires appuient les gouvernements, les

administrations et le personnel élus à mener leurs activités dans l'optique d'une bonne gouvernance, en étant transparents, en mettant l'accent sur les bonnes occasions et en encourageant la planification à long terme avec des résultats mesurables. Ce processus renforce les capacités au sein des Premières Nations et représente plusieurs étapes dans la bonne direction vers la viabilité de la gouvernance.

La certification du rendement financier et la certification du système de gestion financière sont des examens ponctuels volontaires de la façon dont un gouvernement des Premières Nations met en œuvre sa LAF. L'avantage immédiat et concret de l'obtention d'un ou des deux niveaux de certification procure un nouvel accès au capital par l'entremise de l'Autorité financière des Premières Nations et une vérification indépendante des bonnes pratiques de gestion. Cette vérification peut améliorer la crédibilité d'une Première Nation en tant que partenaire d'affaires et de développement auprès de parties prenantes externes. L'accès au capital, ainsi que la certitude que la LAF prend vie, est une affirmation des efforts déployés par une Première Nation pour créer des institutions de gouvernance durables pour sa communauté. Il permet à la Nation d'entreprendre des projets de plus grande envergure afin de rehausser la prospérité, de renforcer les capacités internes et de continuer à gérer et à améliorer ses systèmes.

À mesure que de plus en plus de Premières Nations adoptent une LAF et obtiennent la certification, elles développent leur capacité interne. Ces clients du CGF sont de plus en plus nombreux à demander un soutien continu au développement des capacités non seulement pour répondre aux normes de gestion financière, mais aussi pour les maintenir. Le CGF est disposé à s'engager à fournir une certitude plus fréquente aux Nations qui le demandent et à élaborer un suivi postérieur à la certification pour les gouvernements des Premières Nations intéressées. Cette stratégie de maintien atténue les risques pour la Première Nation, ses partenaires et d'autres gouvernements qui cèdent le contrôle de divers aspects aux Premières Nations. Le CGF continuera d'aider les Premières Nations à maintenir de solides institutions de gouvernance au moyen de lois sur la gestion des finances publiques, de certifications et d'un soutien continu du développement des capacités pour les Nations qui le souhaitent, et dont le nombre augmente.

SERVICES PARTAGÉS DU SYSTÈME DE GESTION FINANCIÈRE (SGF)

Le CGF possède plus de 12 ans d'expérience en matière de soutien aux gouvernements des Premières Nations afin d'améliorer leurs contrôles financiers internes et leurs capacités de gouvernance. Ce soutien a été axé sur la mise en œuvre de la LAF des Premières Nations; les éléments clés comprennent l'élaboration et la mise en œuvre de politiques administratives, la formation et l'établissement d'une collaboration efficace avec leurs administrations. Certains gouvernements des Premières

Le CGF continuera d'aider les Premières Nations à maintenir de solides institutions de gouvernance au moyen de lois sur la gestion des finances publiques, de certifications et d'un soutien continu du développement des capacités pour les Nations qui le souhaitent, et dont le nombre augmente.

Nations ont indiqué qu'ils avaient besoin de soutien pour produire des renseignements financiers opportuns et exacts. Ce besoin est en grande partie attribuable aux difficultés à recruter localement du personnel financier abordable et accessible. Par conséquent, les gouvernements de ces Premières Nations ne sont pas en mesure d'accéder à l'information financière et de prendre des décisions éclairées.

Au début de 2021, le CGF a mis de l'avant un nouveau service pilote pour répondre à ce besoin : les services partagés du SGF. Il s'agit d'un service pour les Premières Nations où le CGF fournit un soutien comptable en personne et à distance pour répondre aux besoins en ressources humaines de certains gouvernements des Premières Nations. Les services fournis aux gouvernements des Premières Nations dans le cadre de cette initiative sont personnalisés et peuvent comprendre diverses fonctions financières, notamment

- **Formation et développement des capacités à l'échelle locale**
- **Tenue de livres**
- **Comptes créditeurs**
- **Comptes débiteurs**
- **Services de paie**
- **Présentation de l'information financière**
- **Autres services de comptabilité et de gestion financière**

Le CGF est bien placé pour offrir ces services de soutien, car son équipe de développement des capacités entretient déjà des relations professionnelles avec les clients des Premières Nations. L'approche adoptée par le CGF pour renforcer les capacités financières au sein de l'administration locale de la Première Nation représente un autre avantage important. Une formation à l'intention du personnel financier des Premières Nations locales est offerte en complément de l'initiative pilote de services partagés du SGF. L'objectif est de développer les capacités financières au sein du gouvernement des Premières Nations afin que leur personnel des finances puisse gérer efficacement leur système de gestion financière à l'avenir.



Les services partagés du SGF se distinguent des autres services de soutien comptable (p. ex., du secteur privé) de plusieurs façons, notamment :

- **Accent sur le développement des capacités des administrations locales des Premières Nations**
- **Prestation de services dirigée par des Autochtones**
- **Aucun coût pour les clients des Premières Nations**
- **Création conjointe de la prestation de services**
- **Solutions émanant des Autochtones**

Le CGF a déjà mis en place les services partagés du SGF et fournit actuellement des services à dix gouvernements des Premières Nations à l'échelle du Canada. Ces services renforcent les capacités de gouvernance financière des gouvernements des Premières Nations et constituent un excellent exemple d'une solution dirigée par les Autochtones qui est mise de l'avant en vertu de la LAF. Ces capacités financières appuient directement la capacité des Premières Nations de promouvoir l'autodétermination. Nous proposons que ce service soit mis en œuvre à plus grande échelle. Le gouvernement du Canada peut démontrer son appui à l'autodétermination des Premières Nations en fournissant des fonds pour élargir les services partagés du SGF.

PROGRAMME DE CERTIFICAT DE FORMATION EN LEADERSHIP ET EN GOUVERNANCE À L'INTENTION DES DIRIGEANTS DES PREMIÈRES NATIONS.

Alors que les Premières Nations s'efforcent de rendre leurs institutions de gouvernance durables, les principales questions qu'il faut poser sont les suivantes : 1) qui sont les administrateurs de ce système, et 2) comment fonctionnent-ils? Le développement de la capacité de gestion d'un gouvernement a un impact énorme et direct sur les progrès réalisés par ce gouvernement pour répondre aux besoins de ses communautés maintenant et à l'avenir. Au Canada, au cours des 150 dernières années, les lois coloniales ont en grande partie démantelé l'autorité des gouvernements des Premières Nations, consolidant le pouvoir et la prise de décisions au sein du gouvernement fédéral. Aujourd'hui, le Canada et les Premières Nations cherchent ensemble à redresser la situation et à renouveler le processus décisionnel et le contrôle des gouvernements des Premières Nations. Le professeur Stephen Cornell, du Harvard Project, nous rappelle que les changements apportés à la gouvernance et au leadership des Premières Nations seront diversifiés et qu'ils ne ressembleront peut-être pas à la gouvernance américaine ou canadienne classique : « Certains auront des racines traditionnelles, d'autres non. Mais une fois cette liberté atteinte, une fois que ces Nations auront mis en place les solutions de gouvernance qu'elles souhaitent et qu'elles auront testé ces solutions par

rapport aux réalités de leur situation actuelle, une fois qu'elles auront la liberté de commettre des erreurs, d'en tirer des leçons et de faire les ajustements qu'elles décident d'apporter... elles seront en meilleure position pour développer les économies et les communautés qu'elles envisagent. »⁵⁰

Quelle que soit la façon dont les Nations choisissent leurs dirigeants, et quelles que soient les structures qu'elles choisissent pour le fonctionnement de leurs dirigeants et la prise de décisions, toutes les parties qui participent à l'élaboration de pratiques de gouvernance durables des Premières Nations sont fortement investies pour aider les dirigeants à réaliser leur potentiel. Comme il a été mentionné précédemment, les conseillers ou les chefs des Premières Nations occupent probablement l'un des postes de direction les plus exigeants du pays. Les gouvernements des Premières Nations prennent désormais en charge de multiples aspects du bien-être de leurs communautés, souvent avec peu ou pas de formation formelle, des capacités insuffisantes en matière d'administration et de personnel, des ressources insuffisantes et des taux plus élevés de problèmes sociaux, d'infrastructures et de santé. Souvent, ils ne peuvent faire appel au secteur privé pour partager une partie du fardeau. Surtout maintenant que le Canada, les Premières Nations elles-mêmes et les organisations des Premières Nations prennent des mesures pour donner plus de contrôle aux gouvernements locaux des Premières Nations, le développement des capacités afin de pouvoir bâtir, gérer et maintenir des institutions de gouvernance prospères, saines et durables n'a jamais été aussi important.

Le CGF et d'autres institutions de la LGF sont prêts et capables d'appuyer les dirigeants des Premières Nations au chapitre de la formation et des pratiques exemplaires en matière de bonne gouvernance financière afin de permettre aux gouvernements et aux administrations de placer leurs communautés dans la meilleure position possible pour réussir. Le CGF collaborera avec le Tulo Centre of Indigenous Economics pour former les dirigeants, la haute direction et le personnel administratif autochtones à l'application des principes traditionnels de gouvernance dans le monde moderne. Ce programme de formation ne prescrira pas de systèmes de gouvernement; il appuiera une gouvernance efficace. Il facilitera l'échange de renseignements, l'innovation et l'apprentissage par les pairs afin de renouveler les pratiques traditionnelles en matière de reddition de comptes, de transparence, de mécanismes de contrôle et d'obligation de diligence. **Les possibilités de formation pour les agents de changement qui font le travail de renouvellement des institutions de gouvernance des Premières Nations mèneront à une masse critique de dirigeants autochtones prêts à mettre en œuvre et à maintenir une gouvernance efficace dans leurs communautés.**

Le Tulo Centre et le CGF tireront parti de leurs relations avec des partenaires de formation, comme des organisations autochtones et des universités de premier ordre, pour offrir une formation de calibre mondial sur la gouvernance autochtone. Ce programme de formation permettrait de conférer une certification aux personnes qui ont fait des études en leadership et en gouvernance. Au lieu de prescrire le matériel de formation, la méthodologie de formation serait axée sur l'apprentissage appliqué par les pairs et la résolution de problèmes réels. La formation porterait sur deux volets de leadership. Le premier volet viserait les dirigeants politiques des Premières Nations, axé sur l'application des principes de la gouvernance financière à leurs propres contextes. Le deuxième volet s'adresserait aux cadres supérieurs, aux gestionnaires et au personnel des Premières Nations, qui doivent exercer leurs fonctions dans le cadre de la LAF adoptée par une Nation et promouvoir la croissance durable au sein d'une administration gouvernementale.

Les domaines de formation pour les dirigeants, les administrateurs et le personnel des Premières Nations comprendraient les principes traditionnels de la bonne gouvernance :

- **Connaissances**
 - Comprendre les lois de la Nation et les fonctions du gouvernement et de l'administration
- **Communications**
 - Savoir ce que la communauté veut, ce dont elle a besoin et ce à quoi elle s'attend
 - Prioriser les objectifs communautaires
- **Stratégie**
 - Créer un climat d'investissement
 - Cerner les points forts de la Première Nation et en tirer parti
- **Investissements**
 - Maintenir, optimiser et accroître les actifs de la Nation
 - Accroître la capacité au sein de la communauté
 - Encourager les investissements extérieurs dans l'économie
- **Capacités financières et reddition de comptes**
 - Comprendre et élargir les sources de revenus de la Nation
 - Adhérer aux meilleures pratiques en matière de contrôle, de gestion et de rapports financiers
- **Administration**
 - Préconiser la gouvernance et la surveillance
 - Comprendre et optimiser les rôles et les responsabilités des dirigeants, des cadres et du personnel au sein d'une organisation des Premières Nations
 - Effectuer la planification stratégique à long terme, l'exécution des plans de travail et la budgétisation



OUTILS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Les institutions de la LGF fournissent une vaste gamme d'outils à l'appui des gouvernements des Premières Nations. Les LAF et les normes fournissent un cadre dirigé par les Autochtones pour des pratiques financières et une gouvernance administrative saines. En adoptant une LAF, un gouvernement des Premières Nations peut se soustraire à certains articles de la *Loi sur les Indiens* et progresser vers l'autodétermination financière.

Au fur et à mesure que les Premières Nations du Canada se développent et prennent en charge davantage d'activités, il sera nécessaire d'élargir le cadre financier de la LAF. Étant donné que chaque Première Nation a des besoins administratifs uniques, des outils supplémentaires pourraient répondre aux besoins particuliers d'une Première Nation en matière de gouvernance financière. À l'heure actuelle, il existe déjà une LAF distincte pour les Nations qui prennent en charge des activités génératrices de revenus locaux (p. ex., impôt foncier).

Le CGF peut mettre des outils facultatifs à la disposition des Premières Nations ayant des besoins distincts en matière de gouvernance financière, notamment :

- **Dispositions facultatives de la LAF pour la surveillance des entreprises publiques**
- **Outils de gouvernance d'entreprise pour les entreprises détenues par des Nations – avec des suppléments propres au secteur**
- **Dispositions d'appel et d'exécution pour le LAF**
- **Gamme élargie de politiques et de procédures de gouvernance financière**
- **Outils de gestion des actifs pour répondre à un vaste éventail de besoins**
- **Pratiques financières pour favoriser la coopération et le regroupement avec d'autres gouvernements des Premières Nations, comme les pratiques mentionnées au chapitre 6**
- **Avancement des données et des statistiques budgétaires et économiques dans la prise de décisions en matière de gouvernance, y compris les relations de collaboration avec l'Initiative sur les statistiques des institutions de la LGF (voir le chapitre 2)**

Ces outils pourraient offrir une gouvernance financière mieux adaptée aux gouvernements des Premières Nations. Des outils, tels que des lois, des modèles de politiques, des processus exhaustifs ou d'autres modèles, fournissent aux gouvernements des Premières Nations des pratiques exemplaires prêtes à l'emploi qu'ils peuvent adapter à leurs besoins. Ces outils accélèrent le processus de passage d'un ancien système colonial à un nouveau cadre institutionnel et réduisent le coût du changement. À mesure que les Premières Nations renouvellent leurs institutions, un éventail d'outils et de modèles leur permet de ne pas avoir à réinventer la roue pour optimiser leurs activités et leur rendement. Une multitude d'outils supplémentaires pouvant répondre à divers besoins permettent de mettre en place des processus plus complets à l'appui de la responsabilisation et d'une gouvernance efficace. Cette responsabilisation et cette transparence accrues favorisent la confiance des membres des Premières Nations et des parties prenantes. Cela aidera les gouvernements des Premières Nations à améliorer leurs capacités financières, élément essentiel de l'autodétermination.

SYSTÈME D'INNOVATION AUTOCHTONE

Un système d'innovation autochtone renouvelé sera le résultat inévitable du développement des capacités au sein des Premières Nations. Les structures et les systèmes coloniaux étaient des carcans conçus pour limiter le contrôle des Premières Nations sous tous les angles : les terres, la compétence, la croissance, le lieu de vie, le lieu de travail. Les innovations autochtones, qui font partie d'un héritage de sociétés fortes et durables ayant existé dans les Amériques pendant des milliers d'années, ont été rejetées au profit du carcan.

La LGF et les institutions qu'elle a fait naître sont des exemples d'un système d'innovation autochtone renouvelé et florissant. Le cadre de la LGF appuie les Premières Nations participantes dans le cadre d'une nouvelle relation financière avec le gouvernement canadien et offre des solutions réalisables, des modifications législatives possibles et un leadership éclairé vers la réalisation des objectifs de la DNUDPA. À mesure qu'un plus grand nombre de Premières Nations développeront leur capacité interne et obtiendront des résultats positifs dans leurs propres communautés, les bonnes idées et les solutions créatives se multiplieront. Là où le colonialisme a divisé et conquis, le cadre institutionnel de la LGF unit et inspire. Le maintien des normes, tout en permettant la souplesse et l'optionnalité, permet le foisonnement et la diffusion des meilleures idées à d'autres Nations et organisations. Il en résulte un regroupement d'initiatives réussies qui peut être assimilé et reproduit.

À mesure qu'un plus grand nombre de Premières Nations développeront leur capacité interne et obtiendront des résultats positifs dans leurs propres communautés, les bonnes idées et les solutions créatives se multiplieront.

RÉDUCTION DES RISQUES PAR LE TRUCHEMENT DU CADRE DE LA LGF

BIEN QUE LES PREMIÈRES NATIONS DOIVENT OBTENIR une compétence élargie et des revenus autonomes pour financer les coûts du gouvernement, le Canada cherchera à obtenir la certitude que ces pouvoirs sont bien gérés. Le cadre de gestion des risques de la LGF peut donner aux membres des Premières Nations et au Canada la confiance nécessaire pour aller de l'avant avec le transfert des pouvoirs et de la capacité financière aux gouvernements des Premières Nations, tout en répondant aux besoins de toutes les parties prenantes.

Pour de nombreuses Premières Nations, le projet Feuille de route fournira les options qu'elles recherchent pour exercer une plus grande autodétermination. Toutefois, le gouvernement du Canada se préoccupe des risques lorsqu'il s'agit de changement systémique. Bien que le Canada ait déjà reconnu la nécessité d'accroître les pouvoirs juridictionnels et la capacité financière en adoptant la DNUDPA et en annonçant une nouvelle relation financière, les préoccupations au sujet de la reddition de comptes et de la transparence ont empêché un changement important par rapport au statu quo. Tant qu'une réponse ne sera pas apportée aux préoccupations du gouvernement fédéral, un système fondé sur les transferts et le contrôle fédéral continueront de restreindre à la fois le droit de gouverner et la capacité financière de gouverner de nombreuses Premières Nations au Canada.

L'idée voulant que le Canada doive gérer les affaires et assumer le risque de gouverner au nom des pupilles de l'État est une relique du passé, tout comme le mécanisme fédéral de surveillance. Aujourd'hui, aucun ordre de gouvernement n'est satisfait du statu quo du cadre de surveillance relevant de SAC. Bien que le Canada ait déclaré son intention de réduire le rôle de SAC, l'absence d'un cadre de reddition de comptes pour le remplacer pourrait faire obstacle à cette vision.

Un cadre de transparence et de reddition de comptes est certes nécessaire, mais il faut qu'il soit pertinent. Les Premières Nations ont besoin d'une solution émanant des Autochtones qui soit satisfaisante tant pour les parties prenantes des Premières Nations que pour le gouvernement du Canada. La relation entre la Couronne et les Autochtones a toujours été caractérisée par un régime de réglementation et de surveillance paternaliste qui a privé les Autochtones de leur autodétermination et de leurs institutions de gouvernance. Le cadre actuel manque de crédibilité auprès des parties prenantes. Il fait aussi en sorte que les gouvernements des Premières Nations sont principalement imputables envers le gouvernement du Canada et non pas envers leurs propres membres. Nous proposons plutôt un cadre de certification facultatif dirigé par les Autochtones qui puisse donner confiance à toutes les parties prenantes, soit les gouvernements des Premières Nations, leurs membres, les partenaires commerciaux potentiels et les autres ordres de gouvernement.

Contrairement au cadre de surveillance actuel de SAC, le cadre de la LGF a l'appui de 335 Premières Nations qui se sont volontairement inscrites à l'annexe la Loi. Le cadre de la LGF peut répondre au besoin de surveillance parce qu'il a fait ses preuves en matière de gestion des risques, de reddition de comptes, de transparence et de gestion financière. Le système de gestion financière du CGF, fondé sur les normes du Committee of Sponsoring Organizations (COSO) reconnues à l'échelle internationale pour le contrôle interne et la gestion des risques, gère déjà les risques pour les gouvernements des Premières Nations. La certification du SGF et les normes d'information communautaires donnent aux membres des Premières Nations la certitude que leurs dirigeants élus ont mis en œuvre de saines pratiques de gestion financière. Cette certification donne aux dirigeants élus la certitude qu'ils disposent des outils nécessaires pour réussir.

L'attestation continue que les gouvernements des Premières Nations maintiennent la certification du SGF peut donner au Canada la confiance nécessaire pour proposer de nouvelles options afin d'appuyer une plus grande capacité financière et administrative : la confiance que les Premières Nations participantes respecteront une norme de diligence alors qu'elles assument un plus grand contrôle de leurs affaires. Cela rassurera toutes les parties prenantes et permettra d'aller de l'avant avec de nouvelles options et innovations qui appuient la mise en œuvre de la DNUDPA. Le cadre d'attestation de la LGF peut favoriser le changement et la croissance.

Soutien institutionnel et gestion des risques

Le soutien institutionnel de la LGF quant à la capacité des Premières Nations de se gouverner efficacement assume déjà la gestion des risques pour toutes les parties prenantes. Le soutien en matière de capacité et les outils des institutions de la LGF aident les Premières Nations à gérer le risque lié au changement, alors qu'elles passent d'un ancien système colonial à un cadre institutionnel dirigé par les Autochtones. La capacité de planifier, de gérer et de saisir les occasions permet de bâtir des gouvernements plus forts et plus confiants qui bénéficient de la confiance accrue de leurs parties prenantes et d'autres ordres de gouvernement.

Bien que le gouvernement du Canada se préoccupe de la responsabilité des fonds publics, les risques auxquels sont confrontés les gouvernements des Premières Nations sont existentiels. Certaines Premières Nations se sont déjà affranchies des contraintes imposées par le colonialisme et la *Loi sur les Indiens*, mais d'autres non. Sans le développement des capacités et d'institutions de gouvernance durables, les risques qui touchent les peuples des Premières Nations perdureront. Le soutien institutionnel atténue ces risques et habilite les gouvernements des Premières Nations à renouveler des institutions et des pratiques solides face à des populations croissantes, aux changements démographiques et à un monde en rapide évolution – aujourd'hui et pour sept générations.

Pour le gouvernement fédéral, les risques perçus découlent de la crainte de céder aux gouvernements des Premières Nations un plus grand contrôle sur le financement et les programmes. Si le développement des capacités permet, au fil du temps, d'instaurer la confiance auprès des parties prenantes des gouvernements des Premières Nations, il en sera de même dans la relation de Nation à Nation. Des gouvernements des Premières Nations responsables et transparents seront en mesure de relever les défis de la planification et de la prestation des services, ainsi que d'assumer les responsabilités financières qui accompagnent le maintien de communautés prospères.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux et les municipalités peuvent prévoir les risques pour leurs compétences ou leur capacité d'augmenter les revenus dans certaines régions à mesure que les Premières Nations acquièrent plus de contrôle, de capacité et de souveraineté sur leurs territoires traditionnels. Encore une fois, le développement des capacités est essentiel. En renouvelant leurs institutions gouvernementales, les Premières Nations offrent aux provinces, aux municipalités et aux autres Premières Nations la possibilité de s'associer à des projets au lieu de se faire concurrence. Le regroupement de la main-d'œuvre, de la planification, des opérations et des services peut favoriser des économies florissantes et des communautés durables à l'avenir.

Pour la population autochtone du Canada, un système colonial qui mine la bonne gouvernance ne fera que perpétuer un statu quo inacceptable, avec des communautés des Premières Nations vivant dans des conditions de pays en voie de développement dans un Canada par ailleurs prospère. Fortes de compétences, de revenus, d'institutions de gouvernance et de capacités renouvelés, les Premières Nations s'engageront sur la voie de la prospérité. L'accès accru aux services, la croissance des taux d'emploi et le développement économique mèneront à une plus grande équité dans la société canadienne et à un Canada plus fort.



Attestation continue et gestion du risque

La certification du SGF fournit une attestation à un moment précis. Cette certification peut être le fondement d'un cadre d'attestation continue relative aux contrôles internes à l'égard des finances et à la gouvernance financière des Premières Nations. En tant que composante d'un système d'innovation du secteur public autochtone, ce cadre peut être adapté aux besoins continus des Premières Nations et du gouvernement du Canada. Les Premières Nations qui souhaitent élargir leur compétence et leurs pouvoirs financiers pourraient opter **pour une attestation continue**, soit une certification du SGF renouvelée tous les cinq ans. L'attestation continue et le développement des capacités internes aideront les Premières Nations à croître, à évoluer et à saisir de nouvelles occasions au sein de leurs administrations.

L'**attestation continue du système de gestion financière (ACSGF)** serait bénéfique pour les gouvernements des Premières Nations, les membres des communautés et les autres parties prenantes. Elle pourrait également permettre de se soustraire à la problématique *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*. L'ACSGF serait un mécanisme d'attestation et de gestion des risques conçu par les Autochtones pour conférer la certitude que les gouvernements des Premières Nations respectent et dépasseront les attentes financières de leurs membres, aujourd'hui et à l'avenir.

MODALITÉS DE L'ACSGF

Le CGF a déjà mis en place un processus exhaustif permettant aux Premières Nations d'obtenir leur certification du SGF et il ferait appel à ce processus pour aider les Premières Nations à obtenir l'ACSGF. Le gouvernement de la Première Nation participerait à ce processus en respectant les étapes suivantes :

1. **Inscription à l'annexe de la LGF**
2. **Adoption d'une LAF et son approbation par le CGF**
3. **Mise en œuvre de la LAF, avec le soutien de l'équipe de développement des capacités du CGF**
4. **Obtention d'une revue du SGF, dans le cadre de laquelle l'équipe de certification du CGF examine les politiques, les procédures et les contrôles internes de la Première Nation, ainsi que le respect des dispositions de la LAF et des normes du SGF par la Première Nation**
5. **Advenant une revue réussie, obtention de l'ACSGF, attestation valable pendant cinq ans.**



Dans le cadre du nouveau modèle facultatif proposé, les gouvernements des Premières Nations renouvelleraient leur ACSGF tous les cinq ans par le truchement d'un examen de suivi de leur système de gestion financière. Cette revue, tout comme le processus d'examen initial de l'ACSGF, serait axée sur les risques et porterait sur les aspects du contrôle interne et de la gouvernance financière qui revêtent la plus grande importance pour le gouvernement des Premières Nations. En la renouvelant tous les cinq ans, la certification du SGF passerait d'une certification ponctuelle à une attestation continue pour les gouvernements des Premières Nations.

La revue de l'ACSGF est un moyen de régler de façon proactive les problèmes de contrôle financier qui surviennent et de fournir un moyen officiel de s'assurer que le système de gestion financière de la Première Nation continue de se conformer à la LAF de la Première Nation. Le maintien d'une attestation continue donnera aux membres des Premières Nations et aux autres parties prenantes la certitude que le gouvernement des Premières Nations respecte les normes les plus élevées en matière de contrôles financiers internes et de gouvernance financière.

Le soutien continu de la capacité sera un élément essentiel de l'offre de services du CGF aux termes de l'ACSGF. À mesure que les systèmes de gestion financière des Premières Nations se développent et évoluent, de nouvelles capacités seront nécessaires. L'équipe de gestionnaires du développement des capacités du CGF entretient déjà de solides relations avec les gouvernements des Premières Nations et s'engage à fournir un soutien continu à l'avenir. L'annexe II contient de plus amples renseignements sur le soutien continu de la capacité qui serait mis à la disposition des gouvernements, des administrations et des dirigeants des Premières Nations.

En adoptant une attestation continue, les membres, les dirigeants élus et les administrations des Premières Nations disposeraient d'informations de qualité, chaque année, pour prendre des décisions éclairées. Les dirigeants élus pourraient démontrer leur engagement à l'égard de la reddition de comptes et de la transparence en appuyant les politiques et les pratiques qui permettent une revue réussie de l'ACSGF. Les autres parties prenantes, notamment les partenaires commerciaux et les autres ordres de gouvernement, auraient davantage confiance dans la collaboration avec les gouvernements des Premières Nations. L'ACSGF pourrait faciliter un plus grand transfert de compétences et de pouvoirs financiers aux gouvernements des Premières Nations, jeter les bases d'un climat d'investissement plus solide et renforcer les capacités de gouvernance des gouvernements des Premières Nations.

NOUVELLES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR L'ACSGF

La Feuille de route propose un transfert de pouvoirs et un partage de la richesse en élargissant le pouvoir décisionnel et la capacité financière des Premières Nations. Grâce à l'autonomie, aux revenus et au soutien institutionnel, les gouvernements des Premières Nations se libéreraient du colonialisme, établiraient leurs priorités financières et prendraient leur avenir en main. L'ACSGF peut libérer le potentiel de cet avenir en fournissant un cadre de gestion des risques qui peut donner au gouvernement du Canada la confiance nécessaire pour aller de l'avant avec un changement systémique.

Puisque le cadre de gestion des risques de la LGF vise toutes les parties prenantes, le gouvernement fédéral n'aura plus besoin de maintenir les systèmes de surveillance paternalistes d'hier et d'aujourd'hui. Avec cette attestation volontaire en place, il n'y a aucune raison de maintenir la problématique *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*. **Les institutions de la LGF proposent que les Premières Nations détenant une ACSGF puissent se soustraire officiellement de la Loi sur la transparence financière des Premières Nations.** Cette démarche démontrerait l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de l'indépendance financière et de l'autodétermination des Premières Nations.

Par ailleurs, l'ACSGF améliorerait le climat d'investissement des Premières Nations. Le risque est toujours pris en compte dans les transactions commerciales. Plus le risque est faible, plus le climat d'investissement est attrayant. L'ACSGF réduit les risques associés aux entreprises qui exercent leurs activités sur les territoires des Premières Nations. Le maintien de l'ACSGF démontre aux partenaires commerciaux, aux investisseurs, aux banques et aux institutions financières potentiels qu'un gouvernement des Premières Nations est déterminé à adopter de saines pratiques financières, ce qui constitue un fondement nécessaire au développement économique.

Le chapitre 4 de la Feuille de route traite de la nécessité d'un nouveau cadre institutionnel pour favoriser le progrès économique des Autochtones. Le maintien d'une séparation entre les entreprises appartenant à la Première Nation et la politique, ainsi que le renforcement des capacités de gouvernance, sont essentiels à la création d'un environnement d'affaires qui attire les investissements. L'ACSGF favorise la promotion de ces pratiques.

En résumé, l'ACSGF confère une certitude et assure le développement des capacités permettant de donner confiance aux gouvernements et aux membres des Premières Nations et à toutes les parties prenantes pour faire progresser la réconciliation économique. L'attestation continue est un prolongement naturel de la certification du système de gestion financière, déjà couronnée de succès, actuellement offerte par le CGF. L'ACSGF améliore cette certification en assurant la transition à une attestation continue et au développement des capacités pour appuyer les Premières Nations dans leur croissance et leur progression au fil du temps. Cela comporte plusieurs avantages, notamment :

- **Confère une plus grande liberté financière aux gouvernements des Premières Nations**
- **Réduit le risque commercial sur le territoire de la Première Nation, avec la possibilité d'attirer davantage d'investissements et de capitaux privés pour faire progresser le développement économique**
- **Veille à ce que les membres des Premières Nations disposent de renseignements de qualité pour prendre des décisions éclairées sur l'orientation du gouvernement et de l'administration de leur Nation**
- **Permet de se soustraire à la Loi sur la transparence financière des Premières Nations - le gouvernement fédéral du Canada peut rendre cela possible et démontrer son engagement envers l'autodétermination des Autochtones.**
- **L'ACSGF ouvrira de nombreuses portes aux Premières Nations à mesure qu'elles feront progresser leur autodétermination et leurs libertés financières.**

L'ACSGF ouvrira de nombreuses portes aux Premières Nations à mesure qu'elles feront progresser leur autodétermination et leurs libertés financières



Bureau de la direction financière des Premières Nations

Enfin, les institutions de la LGF proposent un soutien accru à la gestion des risques par le truchement du Bureau de la direction financière des Premières Nations (DFPN). La DFPN pourrait offrir un service facultatif aux Premières Nations qui souhaitent renforcer davantage leur capacité de gérer les risques. Les gouvernements des Premières Nations peuvent être confrontés individuellement à des défis lorsqu'il s'agit de régler des problèmes financiers complexes, comme les déséquilibres budgétaires du gouvernement fédéral. De même, les gouvernements des Premières Nations de moindre envergure n'ont peut-être pas la capacité ou les ressources internes nécessaires pour évaluer la qualité des auditeurs externes ou pour retenir les services de médiateurs en cas de différends financiers. Les gouvernements des Premières Nations ont demandé de l'aide dans ces domaines. De nouvelles mesures de soutien renforceraient leurs systèmes de gestion financière et atténueraient le risque de faux pas financiers.

Une nouvelle institution de gouvernance autochtone pourrait répondre à ces besoins. Cette institution pourrait fournir un soutien essentiel aux gouvernements des Premières Nations et contribuer à la réduction des risques rendue possible par le cadre de la LGF. À cette fin, nous proposons d'établir le Bureau de la direction financière des Premières Nations. Les Premières Nations inscrites à la LGF seraient admissibles aux services de la DFPN, ce qui permettrait d'offrir un soutien dans les domaines suivants :

- 1. Fournir des conseils financiers et économiques et permettre des échanges sur les questions financières des Premières Nations, en mettant l'accent sur une orientation prospective des budgets et des transferts financiers
- 2. Assumer une fonction de vérificateur général des Premières Nations en fournissant :
 - une assurance accrue de la qualité des états financiers audités des gouvernements des Premières Nations
 - des conseils aux comités des finances et de l'audit des Premières Nations
- 3. Assurer une fonction d'ombudsman et d'appel pour les Premières Nations

Nous encourageons le gouvernement du Canada à démontrer son engagement envers l'autodétermination des Premières Nations et la DNUDPA en appuyant l'élaboration des cadres de la DFPN et de l'ACSGF.

La première fonction comporte une vision prospective et fournirait des analyses et des conseils impartiaux sur les budgets et les transferts financiers visant les Premières Nations au Canada. Elle s'apparente à celle du directeur parlementaire du budget fédéral, mais en mettant l'accent sur les questions touchant les Premières Nations. Le titulaire du poste évaluerait de près si les transferts prévus au budget à l'intention des gouvernements des Premières Nations sont suffisants pour répondre aux besoins de ces communautés. Les fonctions rattachées à ce poste seront effectuées au moyen d'analyses financières, de calculs des coûts localisés et d'une modélisation économétrique. Enfin, la diligence raisonnable des budgets des années à venir sera exercée pour tenir le gouvernement fédéral responsable des transferts financiers proposés aux Premières Nations.

La deuxième fonction serait axée sur l'évaluation de l'efficacité des états financiers audités des Premières Nations. Ce rôle permettrait d'assurer la qualité des états financiers audités des gouvernements des Premières Nations participantes. Voir l'annexe I pour obtenir des détails sur la façon dont cette assurance serait fournie au moyen d'un examen par les pairs, tous les cinq ans, du dossier d'audit des auditeurs externes. La fonction de vérificateur général pourrait également fournir des conseils non exécutoires aux membres du comité des finances et de l'audit (CFA) local d'une Nation. Les CFA pourraient devoir régler des questions financières délicates au sein de leur Nation. L'existence d'un organisme national chargé de fournir des conseils professionnels pourrait renforcer la confiance et les capacités des CFA locaux afin qu'ils puissent fonctionner plus efficacement.

La troisième fonction de la DFPN serait celle d'un ombudsman. Cela permettrait aux Nations participantes de disposer d'un processus d'appel dans le cas d'actes financiers répréhensibles réels ou perçus. Une composante essentielle du système de gestion financière d'une Nation est l'inclusion d'une politique de dénonciation. Dans la plupart des cas, le président du CFA serait disponible pour traiter les plaintes des dénonciateurs. La DFPN pourrait intervenir si un dénonciateur allègue que le président du CFA n'est pas indépendant ou a traité une plainte de dénonciateur contrairement à la LAF de la Nation. Une procédure d'appel et une audience officielles seraient établies.

Le chapitre 7 du projet Feuille de route propose plusieurs outils de gouvernance qui peuvent aider les gouvernements des Premières Nations dans leur cheminement vers l'autodétermination. La transition vers une attestation continue, par le truchement de l'ACSGF, donnera confiance que les gouvernements des Premières Nations continuent de respecter leur LAF et de maintenir une gouvernance financière solide. De même, la création de la DFPN fournira des outils nouveaux et facultatifs aux Premières Nations qui cherchent à renforcer leurs systèmes de gouvernance. Ces cadres d'assurance sont impératifs pour faire progresser les capacités de gouvernance financière nécessaires pour parvenir à l'autodétermination. La mise en place de la DFPN nécessite des recherches, une délimitation de la portée et une planification plus poussées. Nous encourageons le gouvernement du Canada à démontrer son engagement envers l'autodétermination des Premières Nations et la DNUDPA en appuyant l'élaboration des cadres de la DFPN et de l'ACSGF.



CONCLUSION

Les institutions de la LGF croient qu'il existe des options pratiques et réalisables pour faire progresser l'autodétermination dans le cadre de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Ces options signifient une plus grande autodétermination, une capacité accrue et moins de risques.



LE DROIT DES PREMIÈRES NATIONS À L'AUTODÉTERMINATION n'est pas un concept nouveau. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Commission royale sur les peuples autochtones, des années de jurisprudence sur les droits et les titres autochtones et la DNUDPA indiquent tous la même conclusion, à savoir que les progrès ne passeront que par l'autodétermination des Premières Nations. Le gouvernement du Canada peut être d'accord avec ces conclusions, mais il se trouve en territoire inconnu et ne sait pas encore comment procéder.

Malgré l'acceptation et l'adoption par le Canada de la DNUDPA, de nombreuses Premières Nations n'ont toujours pas le pouvoir de prendre des décisions concernant leurs propres affaires, la capacité financière nécessaire pour financer les coûts du gouvernement et la capacité administrative nécessaire pour atteindre leurs objectifs en matière de gouvernance et de développement économique. Sans l'autorité ou la capacité financière et administrative de gouverner, les Premières Nations n'ont le droit à l'autodétermination que de nom.

L'abandon des pouvoirs sur les gouvernements des Premières Nations s'est avéré difficile pour le gouvernement fédéral. Le changement comporte des risques. Bien que les Premières Nations aient besoin d'une compétence et de pouvoirs financiers accrus, le gouvernement fédéral continue d'exiger d'elles un niveau élevé de certitude que les services et les fonds seront gérés de façon prudente et efficace.

Les institutions de la LGF croient qu'il existe des options pratiques et réalisables pour faire progresser l'autodétermination dans le cadre de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Ces options signifient une plus grande autodétermination, une capacité accrue et moins de risques. Les institutions de la LGF ne tentent pas de définir les droits prévus à l'article 35 ni de dire aux Premières Nations comment organiser ou élire les dirigeants. C'est aux détenteurs de droits qu'il revient de décider de ces questions. En se fondant sur les conclusions du Harvard Project, les institutions la LGF appuient le renouvellement des compétences, des pouvoirs fiscaux et des institutions de gouvernance solides. Le tableau 2 résume les recommandations de la LGF pour faire progresser la gouvernance des Premières Nations – des recommandations qui concrétiseront les principes de la DNUDPA.

Table 2: Recommendations to Advance First Nations Governance

La LGF fournit non seulement le fondement législatif de l'élargissement de la compétence et des pouvoirs financiers des Premières Nations, mais aussi un cadre de gestion des risques éprouvé qui peut satisfaire à la fois les parties prenantes fédérales et les parties prenantes des Premières Nations. Puisque 335 Premières Nations sont déjà inscrites à l'annexe de la Loi, nous avons une masse critique d'appui pour ce cadre de la part des parties prenantes des Premières Nations qui souhaitent aller au-delà des limites de la *Loi sur les Indiens*. Il s'agit d'un cadre de gestion des risques qui satisfait déjà les marchés financiers et attire les investissements. Un nouveau cadre d'attestation continue s'appuiera sur un concept éprouvé pour donner au Canada la confiance dont il a besoin pour promouvoir de nouvelles options en matière d'autodétermination des Premières Nations.

Promotion de la gouvernance	Recommandations
Rehausser l'autodétermination	- Options élargies en vertu de la LGF pour que les gouvernements des Premières Nations puissent choisir un cadre de gouvernance qui répond aux besoins de leur Nation - Certitude accrue en matière de droits de propriété et de contrôle local sur les terres des Premières Nations – y compris des ressources accrues pour le Conseil consultatif des terres - Transfert des pouvoirs décisionnels et financiers du gouvernement fédéral aux gouvernements des Premières Nations
Rehausser les capacités	- Sources de revenus autonomes accrues pour les gouvernements des Premières Nations - Élargissement des services partagés du SGF - Programme de formation et de certification pour les dirigeants des Premières Nations, en collaboration avec le CGF et le Tulo Centre - Ajout de suppléments et d'outils à la LAF pour répondre aux besoins particuliers des gouvernements des Premières Nations en matière de gouvernance financière
Réduire les risques	- Transition vers une attestation continue au moyen du cadre d'attestation continue du système de gestion financière (ACSGF) - Création du Bureau de la direction financière des Premières Nations (DFPN), avec les trois fonctions suivantes : - Fournir des conseils financiers et économiques sur les questions financières et budgétaires des Premières Nations, en mettant l'accent sur une orientation prospective - Rôle de vérificateur général des Premières Nations - Rôle d'ombudsman financier des Premières Nations



Le cadre de la LGF assure la gestion du risque pour toutes les parties prenantes. Qui plus est, il assure la gestion du risque pour les gouvernements des Premières Nations qui souhaitent surmonter la politique coloniale qui a miné leur autodétermination, leurs institutions et leur capacité de financer les dépenses du gouvernement. Les institutions de la LGF offrent un soutien aux Premières Nations, non seulement pour se gouverner, mais pour se gouverner efficacement. Forts d'un soutien continu en matière de capacité, les gouvernements des Premières Nations peuvent prévoir les risques avant qu'ils ne deviennent problématiques et y réagir. Grâce au soutien institutionnel et aux outils de gouvernance, les gouvernements des Premières Nations peuvent avoir confiance en la possibilité de passer d'un ancien système à un nouveau, en choisissant d'exercer un contrôle sur leur avenir financier.

Ce cadre donnera au Canada la confiance nécessaire pour promouvoir de nouvelles options en matière d'autodétermination et de pouvoirs financiers, tandis que les outils de la LGF donneront aux gouvernements des Premières Nations les moyens d'exercer leur compétence et de se gouverner efficacement. Cette voie n'est pas simplement une amélioration du statu quo, mais une solution de rechange à un système colonial défaillant. Il ne s'agit pas d'une solution miracle ni d'une solution que toutes les Premières Nations choisiront. Une solution universelle n'existe pas et ne peut exister si le droit à l'autodétermination et à la préférence culturelle doit être maintenu. Cette nouvelle voie est en réponse au désir de nombreuses Premières Nations du Canada de renouveler leur compétence et de répondre aux besoins de leurs membres. C'est une façon de réduire les risques et de favoriser la croissance, dans l'intérêt de tous les Canadiens. Le coût de l'inaction est la surveillance continue par le gouvernement fédéral de la pauvreté des Autochtones – dont il doit assumer la responsabilité – et de la vie des Autochtones qui est gérée par un ministère. Mais nous croyons en une meilleure solution. Nous reconnaissons que le changement s'accompagne de risques, mais ces risques sont gérés, et ils en valent la peine.

Les institutions de la LGF croient que les Premières Nations peuvent passer de la gestion de la pauvreté à la gestion de la richesse. Dans le cadre du projet Feuille de route, nous offrons une voie vers la réalisation de cette vision. Il est temps de rédiger un nouveau chapitre de la relation entre la Couronne et les Autochtones qui soit fondée sur une autodétermination accrue, des capacités accrues et de moindres risques.



CONCLUSION



ANNEXE I

BUREAU DE LA DIRECTION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS (DFPN) – FONCTION DE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DES PREMIÈRES NATIONS

LA DFPN FOURNIRA TROIS FONCTIONS clés aux Premières Nations qui choisissent de se prévaloir de ses services. L'une de ces fonctions est celle de vérificateur général des Premières Nations. La présente annexe donne un aperçu de la fonction de vérificateur général des Premières Nations.

La DFPN assurera une surveillance et une orientation de haut niveau concernant la qualité et l'uniformité des états financiers audités des gouvernements des Premières Nations, ainsi que des comités des finances et de l'audit des Premières Nations. Les Premières Nations dotées d'une LAF auraient la possibilité de se prévaloir des services du vérificateur général des Premières Nations, ce qui accroîtrait la confiance des membres des Premières Nations à l'égard des systèmes de gestion financière en place au sein de leurs Nations.

La fonction de vérificateur général de la DFPN comporterait les rôles suivants :

- Effectuer un examen par les pairs des états financiers annuels audités des Nations participantes tous les cinq ans. Cet examen aura lieu à tour de rôle, de sorte que les états financiers d'un cinquième des Nations membres feront l'objet d'un examen au cours d'une année donnée. Cela permet d'assurer une surveillance de haut niveau des états financiers audités, tout en assouplissant les exigences en matière de capacité pour effectuer de tels examens. Cet examen par les pairs permet de s'assurer que les normes de qualité de l'audit sont maintenues pour toutes les Nations membres et de déceler les lacunes des cabinets d'audit.
- Le gouvernement de chaque Première Nation dotée d'une LAF doit établir un comité des finances et de l'audit (CFA). Les membres du CAF abordent souvent des questions délicates dans le cadre de leurs fonctions et bénéficieraient vraisemblablement d'un organisme de niveau supérieur pour les conseiller. La DFPN peut assumer ce rôle et fournir des recommandations et des conseils non exécutoires aux membres du CFA.

Les rôles susmentionnés de la DFPN permettent d'atteindre plusieurs objectifs, notamment :

1. Fournir un mécanisme de contrôle de haut niveau pour assurer la qualité des états financiers audités des gouvernements des Premières Nations
2. Fournir une aide confidentielle et professionnelle aux membres du CFA des Premières Nations qui s'occupent de questions délicates dans leurs communautés
3. Mettre en place une institution nationale pour des conseils de haut niveau, tout en conservant le pouvoir opérationnel et l'autorité au niveau local (par le truchement des CAF locaux)

ANNEXE II

SOUTIEN CONTINU DE LA CAPACITÉ GRÂCE À L'ACSGF

Le soutien de la capacité est une composante essentielle de l'ACSGF. Le CGF fournira un soutien continu aux gouvernements des Premières Nations pour qu'ils continuent de respecter leur LAF.

Voici des exemples de ce soutien continu :

- Offrir une formation en gouvernance financière au chef et au conseil nouvellement élus
- Présenter les principes clés de la LAF et les politiques financières aux agents financiers et aux administrateurs nouvellement embauchés
- Assurer une formation continue à l'intention du personnel et de la direction des Premières Nations sur les exigences périodiques en vertu de la LAF, notamment : Establishing budgets
 - Établir des budgets
 - Comprendre les procédures d'audit des états financiers annuels
 - Renforcer des contrôles relatifs à la trésorerie et aux dépenses
- Aider les administrations des Premières Nations à régler les questions soulevées au cours d'un examen de l'ACSGF et proposer des plans de travail pour corriger efficacement tout problème

Si des problèmes ou des faiblesses devaient apparaître dans le système de gestion financière, l'examen périodique de l'ACSGF permettrait de cerner ces problèmes de façon transparente et systématique. À la suite d'un examen de l'ACSGF, l'administration des Premières Nations aurait un délai donné pour régler les problèmes relevés au cours de l'examen. L'équipe de développement des capacités du CGF pourrait fournir tout le soutien nécessaire pour s'assurer que le gouvernement des Premières Nations dispose des outils et de la capacité nécessaires pour continuer à respecter la LAF de la Nation.

Le renforcement des capacités offert dans le cadre l'ACSGF préconisera une démarche proactive. À mesure que les Premières Nations se développent, évoluent et saisissent de nouvelles possibilités, de nouvelles capacités financières seront nécessaires. Il peut s'agit, par exemple, d'une administration des Premières Nations en pleine croissance, de la gestion de nouveaux projets de logements ou d'infrastructures, ou encore d'activités de développement économique. Les activités des Premières Nations sont en constante évolution, tout comme leurs besoins en matière de capacité financière. Dans le cadre des services d'ACSGF proposés, l'équipe de renforcement des capacités du CGF collaborera avec les gouvernements des Premières Nations pour les soutenir dans la poursuite de leur croissance. Les clients des Premières Nations pourront s'adresser à leur responsable du développement des capacités et obtenir un soutien personnalisé.

RÉFÉRENCES

1. Centre d'excellence sur la fédération canadienne, Centre d'analyse politique - Constitution Fédéralisme, Canada West Founstation, Brian Mulroney Institute of Government « Confederation of Tomorrow Survey of Canadians – Relations with Indigenous Peoples », *Environics Institute For Survey Research*, juin 2022, p. 5. https://www.environicsinstitute.org/docs/default-source/default-document-library/cot-report-5_indigenous-relations_june-13.pdf?sfvrsn=dda9b6c6_0
2. Nations Unies, « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf .
3. Gouvernement du Canada, « Le gouvernement du Canada fait progresser la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », <https://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2021/12/le-gouvernement-du-canada-fait-progresser-la-mise-en-uvre-de-la-loi-sur-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochsstones.html>.
4. Stephen Cornell, « Economic development, governance, and what self-determination really means », *Native Title Newsletter*, 2010, p. 4. <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/NativeTitleNlr/2010/49.pdf> .
5. Conseil de gestion financière des Premières Nations, « First Nations Governance Project: Phase I », août 2018, https://fnfmb.com/sites/default/files/2018-09/2018_FN-Governance_Project_phase1-low-res_update.pdf , p. 10.
6. Stephen Cornell, p. 4.
7. « First Nations Governance Project », p. 10.
8. The Harvard Project on American Indian Economic Development, <https://hpaied.org/about> .
9. Stephen Cornell, Catherine Curtis, Miriam Jorgensen, « The Concept of Governance and its Implications for First Nations », *Joint Occasional Papers on Native Affairs*, no 2004-02, p. 7.
10. *Idem*, p. 7.
11. *Idem*, p. 8.
12. *Idem*, p. 8.
13. Stephen Cornell, Catherine Curtis, Miriam Jorgensen, p. 22-24.
14. *Idem*, p. 22-24.
15. *Idem*, p. 22-24.
16. *Idem*, p. 22-24.
17. Stephen Cornell, p. 4.
18. *Idem*, p. 5.
19. *Idem*, p. 4.
20. *Idem*, p. 4.
21. Harold Calla, aîné de la Nation Squamish, tiré d'une entrevue avec Robert South, CGF, Kelowna, 22 août 2022.
22. Stephen Cornell, p. 4.
23. *Idem*, p. 5.

24. *Idem*, p. 5.
25. Patricia D. McGuire, « Restorative Dispute Resolution in Anishinaabe Communities – Restoring Conceptions of Relationships Based on Dodem », *Centre national pour la gouvernance des Premières nations*, mai 2008, https://fngovernance.org/wp-content/uploads/2020/09/patricia_mcguire.pdf .
26. *Idem*, p. 4.
27. Renee Jacobs, « Iroquois Great Law of Peace and the United States Constitution: How the Founding Fathers Ignored the Clan Mothers », dans *American Indian Law Review*, vol. 16, no 2 (1991), p. 497.
28. Tulo Centre of Indigenous Economics, « Renewing Indigenous Economies through Creative Destruction », septembre 2018, p. 10.
29. *Idem*, p. 10.
30. Ken Coates, « The Indian Act and the Future of Aboriginal Governance in Canada », *Centre national pour la gouvernance des Premières nations*, mai 2008, p. 2.
31. Tulo Centre of Indigenous Economics, p. 7.
32. Ken Coates, p. 2.
33. *Idem*, p. 2.
34. *Idem*, p. 4.
35. *Idem*, p. 4.
36. Ken Coates, p. 2.
37. Stephen Cornell, Miriam Jorgensen, Joseph P. Kalt, Katherine A. Spilde, « Seizing the Future: Why Some Native Nations Do and Other Don't » *Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy*, octobre 2003, p. 4.
38. Derick W. Brinkerhoff, Arthur A. Goldsmith, « Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance » dans *Administration and Society*, mai 2005, p. 199.
39. *Idem*, p. 199-200.
40. Tulo Centre of Indigenous Economics, p. 7.
41. *Idem*, p. 7, 10.
42. Stephen Cornell, p. 4.
43. Tulo Centre of Indigenous Economics, p. 4.
44. Stephen Cornell, p. 5.
45. Stephen Cornell, Catherine Curtis, Miriam Jorgensen, p. 27-28.
46. Gouvernement de Canada, « Points saillants du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones », <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100014597/1572547985018>.
47. *Idem*.
48. *Idem*.
49. Commission de la fiscalité des premières nations, « Dix années de progrès pour les Premières Nations qui adhèrent à la LGF et institutions autochtones créées en vertu de celle-ci », 26 septembre 2017, <https://fntc.ca/fr/dix-annees-de-progres-pour-les-premieres-nations-qui-adherent-a-la-lgf-et-les-institutions-autochtones-creees-en-vertu-de-celle-ci/>.
50. Stephen Cornell, p. 6.



First Nations
FINANCIAL
MANAGEMENT
BOARD

CONSEIL
DE GESTION
FINANCIÈRE des
Premières Nations

fnfmb.com

