



**CONSEIL
DE GESTION
FINANCIÈRE** des
Premières Nations

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE

CHAPITRE 1 :
CRÉER DES PARCOURS VERS LA PROSPÉRITÉ AUTOCHTONE

LE 1^{ER} FEVRIER 2022

TABLE DES MATIÈRES

Avis au lecteur	3
Sommaire	5
Introduction : Moins de risque, plus de croissance	8
Contexte	12
Proposition de valeur	16
Qui en bénéficiera?	18
Ce dont les institutions de la LGF auront besoin dans l'avenir	22
Soutien offert aux gouvernements de Premières Nations par les institutions de la LGF	25
Modifications législatives proposées	34
Conclusion	35

AVIS AU LECTEUR

Le projet Feuille de route est un effort collaboratif des institutions de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) dont l'objectif est de présenter un parcours possible pour le Canada et les Premières Nations en vue d'une plus grande autonomie gouvernementale des Premières Nations grâce à des institutions dirigées par des Premières Nations qui offriront un cadre permettant de remplacer les structures coloniales actuelles.

À propos des institutions de la LGF

Le 1^{er} avril 2006, la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) est entrée en vigueur à titre de loi facultative pour les Premières Nations. Cette loi découle d'une initiative dirigée par des Premières Nations visant à offrir aux gouvernements de Premières Nations la possibilité de ne plus relever de la *Loi sur les Indiens*.

Trois institutions ont été créées en vertu de la LGF, soit l'Autorité financière des Premières Nations (FNFA), la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN) et le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF). Les institutions de la LGF soutiennent les Premières Nations souhaitant se prévaloir d'options d'autodétermination hors de la *Loi sur les Indiens* grâce à une plus grande capacité financière et à de meilleures opportunités économiques. Les institutions de la LGF offrent un soutien institutionnel aux gouvernements de Premières Nations dans les domaines du financement, des impôts et taxes et de l'administration financière.

Conseil de gestion financière des Premières Nations	Autorité financière des Premières Nations (FNFA)	Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN)
Soutien en matière de transparence, de reddition de comptes et de gouvernance rigoureuse grâce au système de gestion financière (SGF)	Accès à du financement à long terme abordable	Options d'accroissement des pouvoirs fiscaux et de perception des recettes

Les institutions de la LGF favorisent le développement socioéconomique

Les institutions de la LGF ont connu un succès sans précédent dans l'établissement de systèmes et la création d'outils de soutien pour l'autonomie gouvernementale des Premières Nations hors de la *Loi sur les Indiens*. La LGF est l'initiative dirigée par des Premières Nations ayant obtenu le plus grand succès de l'histoire du Canada, comptant plus de 321 gouvernements de Premières Nations qui utilisent une partie ou la totalité du cadre réglementaire et du soutien institutionnel.¹

Le travail des institutions de la LGF a permis aux gouvernements de Premières Nations d'exercer d'importantes fonctions de gouvernance : mettre en œuvre un cadre de reddition de comptes et de transparence en matière de gestion financière par l'entremise du Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF), avoir accès à du capital par le truchement de l'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) et exercer des pouvoirs fiscaux par l'intermédiaire de la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN).

Le cadre et les institutions de la LGF ont permis aux Premières Nations d'obtenir collectivement une cote de crédit de qualité investissement à l'international ainsi que d'accéder à plus de 1,65 milliard de dollars de capital privé par l'intermédiaire de la FNFA, créant ainsi plus de 17 000 nouveaux emplois.² Cette plateforme a ensuite permis aux gouvernements de Premières Nations de générer plus de 1 milliard de dollars de recettes fiscales, grâce à la CFPN.³ Les institutions de la LGF favorisent la transparence et la reddition de comptes de la part des gouvernements de Premières Nations envers leurs citoyens ainsi qu'une économie vigoureuse et de meilleurs résultats socioéconomiques, y compris de meilleurs services aux communautés et de meilleures infrastructures.

¹ « À propos de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) », <https://fnfmb.com/fr/propos-du-cgf/propos-de-la-lgf>

² « Plus forts ensemble : Rapport annuel 2020-2021 », FNFA, 5, <https://www.fnfa.ca/wp-content/uploads/2021/07/FNFA-Annual-report-2020-21-French-Low-Rez.pdf>

³ « Tracer une nouvelle voie : Rapport annuel 2020-2021, *Commission de la fiscalité des premières nations*, 14, https://fntc.ca/wp-content/uploads/ARs/FNTC_ANNUAL_REPORT_20-21_FRE_WEB_july23.pdf

SOMMAIRE

S'appuyant sur le travail réalisé dans le cadre du Projet relatif à la gouvernance des Premières Nations, ce document est le premier chapitre d'une Feuille de route vers une nouvelle relation financière facultative entre les gouvernements de Premières Nations et la Couronne. Il s'agit d'un parcours présentant de nouvelles options que les participants pourront suivre de plein gré, graduellement et à leur rythme. Ce parcours vise à soutenir les Premières Nations à mesure qu'elles passent de la gestion de la pauvreté à la gestion de la richesse.

Les Premières Nations et les organisations de Premières Nations ont communiqué clairement aux dirigeants des institutions de la LGF leur vif désir de voir progresser la mise en œuvre des droits à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Des victoires juridiques ont codifié et maintenu ces droits, mais les gouvernements de Premières Nations doivent se munir des outils, des cadres juridiques, du soutien institutionnel et de la capacité nécessaires pour exercer ces droits. Les institutions de la LGF ont déjà démontré leur soutien des droits des peuples autochtones par l'intermédiaire du cadre de la LGF; à présent, grâce au projet Feuille de route, le temps est venu de s'appuyer sur ce cadre pour offrir des options élargies aux gouvernements de Premières Nations afin de leur permettre de viser l'autonomie gouvernementale et le développement économique. **La Feuille de route décrit la façon dont les institutions de la LGF soutiendront les gouvernements de Premières Nations participants dans l'élaboration des outils et le développement de la capacité qui leur permettront d'exercer leurs droits autochtones par le truchement du parcours facultatif qu'est le cadre de la LGF.**

Les participants au cadre de la LGF cherchent à avoir des options autres que l'approche à taille unique qui prévaut, même dans le contexte de la « nouvelle relation financière ». En 2016, le gouvernement du Canada a annoncé son intention d'établir une nouvelle relation financière avec les gouvernements de Premières Nations afin de réduire les écarts socioéconomiques entre les Canadiens autochtones et non autochtones. La nouvelle relation financière améliore la relation financière fondée sur les transferts grâce à des ententes de financement à long terme et à la réduction du fardeau administratif; néanmoins, certains gouvernements de Premières Nations souhaitent se prévaloir d'options qui ne sont pas fondées sur un système de transfert. Ils souhaitent avoir des pouvoirs accrus pour générer des recettes, exercer un plus grand contrôle sur l'utilisation de ces recettes et rehausser le développement économique au sein de leurs communautés.

Le présent document se veut une réponse à ces souhaits, une autre avenue au sein de la nouvelle relation financière favorisant l'autodétermination et l'engagement continu des détenteurs de droits autochtones.

« Ultimement, une nouvelle relation est synonyme de partage des pouvoirs entre le Canada et les Premières Nations et de transfert de richesse aux Premières Nations. Toutefois, la création de richesse pour les Premières Nations ne doit pas être fondée sur les transferts financiers aux Premières Nations en provenance d'Ottawa, mais plutôt sur le développement économique des Premières Nations et le partage des recettes entre le Canada et les Premières Nations, et ce, pour le bien de tous les Canadiens. »

Harold Calla, Président exécutif, Conseil de gestion financière des Premières Nations

Malgré la reconnaissance juridique des droits et titres autochtones et la décision du Canada de mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), de nombreux gouvernements de Premières Nations n'ont toujours pas les capacités financières et administratives pour atteindre efficacement leurs objectifs de gouvernance et de développement économique. Le Canada est conscient de ces défis, comme l'a démontré l'annonce de la nouvelle relation financière en appui à la mise en œuvre de la DNUDPA.

Bien que ces défis au chapitre de la capacité soient reconnus et malgré l'intention d'instaurer une véritable nouvelle relation financière, certaines préoccupations à l'égard de la reddition de comptes et de la transparence font obstacle à tout changement significatif du statu quo. Le gouvernement fédéral veut gérer les risques, et il est dans son intérêt d'assurer la transparence de la relation financière entre la Couronne et les peuples autochtones ainsi que la reddition de comptes au sein de celle-ci. D'ici à ce que ces préoccupations soient résolues, ces enjeux continueront de restreindre le développement d'une véritable nouvelle relation financière.

Les institutions de la LGF offrent un cadre juridique et des outils en soutien à la mise en œuvre concrète des droits conférés par l'article 35 au moyen de la gestion financière, de l'exercice de pouvoirs juridictionnels et fiscaux et de l'accès à du capital. Le cadre de la LGF en matière de reddition de comptes et de transparence est fondamental à une saine gouvernance et à la confiance des parties prenantes, puisqu'il met de l'avant un écosystème favorisant la création et la gestion de la richesse. Ce cadre insufflera une nouvelle vie à la mise en œuvre des droits conférés par l'article 35 en fournissant un cadre de supervision dirigé par des Autochtones à l'égard de la transparence et de la reddition de comptes en matière de finances qui donnera au Canada la confiance nécessaire pour concrétiser la nouvelle relation financière. Les institutions de la LGF proposent un parcours facultatif misant sur la

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

gestion des risques pour remplir ces engagements ainsi qu'une occasion d'élaborer conjointement cette approche avec des leaders d'opinion autochtones chevronnés.

Le caractère facultatif de ce parcours est essentiel à son succès. Il ne peut y avoir d'autodétermination si un gouvernement de Première Nation ne choisit pas son parcours de plein gré.

Les institutions de la LGF souhaitent obtenir le soutien du gouvernement à l'égard d'un parcours facultatif de mise en œuvre des droits conférés par l'article 35 et de la DNUDPA grâce aux moyens suivants :

- Participation à l'élaboration d'un cadre de parcours facultatif pour une nouvelle relation financière au sein de la LGF
- Soutien des initiatives des institutions de la LGF
- Modifications législatives pour élargir le mandat des institutions de la LGF et assurer leur stabilité à long terme

Les institutions de la LGF soutiendront le développement d'une nouvelle relation financière améliorée entre les gouvernements de Premières Nations et le gouvernement du Canada en fournissant les outils, les ressources et les cadres qui soutiendront la capacité des gouvernements de Premières Nations à se gouverner eux-mêmes. Les institutions de la LGF proposent de mettre l'accent sur les principaux domaines de soutien suivants :

- Statistiques et données
- Infrastructures
- Développement économique
- Pouvoirs juridictionnels et accroissement des pouvoirs fiscaux
- La force de l'union
- Gouvernance

Au cours des prochains mois, les institutions de la LGF donneront suite à la présente introduction en produisant d'autres chapitres afin d'orienter et d'encourager les discussions de fond sur les principaux domaines de soutien indiqués ci-dessus. Les institutions de la LGF sont impatientes d'obtenir le soutien du gouvernement du Canada pour l'élaboration d'initiatives autochtones visant à favoriser une mise en œuvre de la DNUDPA et des droits conférés par l'article 35 qui intègre la gestion des risques.

Les institutions de la LGF sont d'avis que les Premières Nations peuvent passer de la gestion de la pauvreté à la gestion de la richesse. Grâce à l'élaboration de la Feuille de route, les institutions de la LGF offrent un parcours vers ce qui devrait être un nouveau commencement dans la relation entre les Premières Nations et le Canada.

Accompagnez-nous sur ce parcours.

INTRODUCTION : MOINS DE RISQUE, PLUS DE CROISSANCE

Imaginez une Première Nation éloignée, vivant dans le nord du pays, nommée Moose Rapids. Comptant une population sur la réserve de 400 personnes, la Première Nation Moose Rapids prend soin de son territoire depuis des temps immémoriaux et fait partie du conseil tribal Birchbark, qui parle la langue Birchbark.

Aujourd'hui, cette communauté accessible seulement par avion doit faire bouillir son eau avant de la consommer, est peu développée sur le plan économique et n'a que très peu d'opportunités de développement. Ses immeubles de logement et communautaires ne sont pas adéquats, voire inutilisables, et son gouvernement, qui est régi par la *Loi sur les Indiens*, n'arrive pas à trouver d'administrateurs et de comptables pouvant remplir ses obligations administratives auprès de Services aux Autochtones Canada. Chaque année, Moose Rapids doit demander du financement à SAC, et elle n'a ni le temps ni les ressources pour faire une planification à long terme. Au cours de la dernière décennie, SAC a envoyé, à grands frais, un cortège de tiers administrateurs, de fournisseurs d'infrastructures et de consultants, mais aucun d'entre eux n'a su faire progresser la communauté de façon significative.

Il y a deux ans, Moose Rapids a engagé un directeur général d'une région du sud pour gérer la société de développement de la Nation, en échange d'un salaire élevé. Après avoir dépensé des milliers de dollars en frais de voyage partout dans le monde pour trouver des clients pour le camp de chasse de Moose Rapids, le directeur général a quitté la Nation pour aller travailler pour une autre Nation du conseil tribal, pour laquelle il fait la promotion de voyages de pêche et d'observation d'aurores boréales.

Moose Rapids n'a jamais eu son propre directeur des finances, et les cabinets comptables ne sont pas intéressés par le travail. L'audit annuel épuise le personnel en finances, et les états financiers sont souvent déposés en retard. La communauté dispose de peu d'information sur l'état de l'administration, et l'avenir y est sombre. En matière de soins de santé et de bien-être, la communauté possède un vieux poste infirmier, mais aucune infirmière n'y est en permanence. De même, sur le plan de l'éducation, elle peine à trouver des enseignants, et il est encore plus difficile de voir les enfants quitter la communauté pour aller à l'école secondaire.

La ville de Fort McMaster, une ville issue de l'essor de l'industrie du bois se trouvant au bout de la route, est à plus de 200 km et est accessible par des routes de service en forêt mal entretenues. Elle possède un petit hôpital, une école et une route vers le sud qui sont financés par le gouvernement provincial. Les citoyens de Moose Rapids cherchent des façons de prendre part à cette prospérité. Il est question de ressources minérales intéressantes, mais la communauté ne tirerait pas un grand profit d'une mine, et la Nation ne consentira pas au développement minier sur son territoire.

À présent, imaginez cette même communauté en 2050, après la mise en œuvre de la Feuille de route. Moose Rapids s'est transformée et s'approche de Fort McMaster en termes de parité économique et sociale.

La Première Nation Moose Rapids a conclu une entente de transfert avec le Canada calquée sur les paiements de péréquation faits aux provinces, ce qui lui permet d'offrir des services de base comparables à ceux offerts dans les communautés avoisinantes, comme Fort McMaster.

La Nation a utilisé les sommes transférées pour financer la construction d'un centre de santé et de bien-être et d'une école secondaire. Les Nations du conseil tribal Birchbark ont travaillé ensemble pour créer une autorité du logement, de la santé et de la gestion des eaux capable d'offrir les services dans ces domaines et de gérer les infrastructures au sein des communautés du conseil tribal; cette autorité est régie par les organismes autochtones de réglementation de la qualité et des finances. Pour la réalisation de tous ces changements, la Nation a bénéficié des conseils de l'Institut des infrastructures des Premières Nations à l'égard des processus et procédures de premier ordre en matière de construction et d'utilisation des immeubles, et l'Autorité financière des Premières Nations a fourni du financement à long terme abordable.

En 2035, des travaux de prospection minière – réalisés avec le consentement de la Nation – ont révélé un important gisement de minerai rare, et une société minière de niveau intermédiaire a entamé des négociations pour acheter des terrains en partenariat avec Moose Rapids et d'autres Nations du conseil tribal Birchbark, conformément aux exigences de la DNUDPA et de son code de réconciliation et de reddition de comptes. La Coalition de Premières Nations pour les grands projets (CPNGP) a réalisé gratuitement une analyse impartiale des risques environnementaux et des opportunités financières. Les processus du Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF) liés au système de gestion financière ont permis de s'assurer que la communauté était en mesure de prendre une décision éclairée selon le principe du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (CPLC). La Nation a réalisé sa propre étude environnementale, en vertu des droits qui lui ont été conférés par l'article 35, laquelle a été financée par le Canada et l'exploitant et a été réalisée dans le respect des lois de Birchbark. Les réunions ont été tenues et les rapports ont été rédigés en anglais simple et en Birchbark. Bien que le vote de la communauté n'ait pas été unanime, Moose Rapids a décidé d'aller de l'avant avec le projet minier. Grâce aux conseils de la CPNGP, la Nation a obtenu une importante participation dans le projet, d'importants contrats pour sa société de développement économique et des emplois pour ses membres. La conformité aux principes environnementaux, sociaux et de gouvernance autochtones (ESGA) a permis d'assurer des coûts en capital moins élevés et une issue avantageuse pour l'exploitant de la mine et pour la Nation.

Une entente de partage des recettes conclue avec le Canada et les redevances de la mine à proximité permettent à la communauté d'utiliser les fonds pour scolariser les enfants et prendre soin des aînés. La

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

communauté crée également de la richesse à long terme, laquelle est gérée par la Caisse autochtone, un gestionnaire national de placements et de caisses de retraite autochtones d'envergure mondiale détenu par des Premières Nations au Canada. L'Institut de la statistique et des données des Premières Nations mesure la croissance économique de la Nation, ce qui l'aide à planifier la prestation de services et les impôts et taxes et à évaluer les progrès en matière de développement économique et social. La croissance de Moose Rapids a favorisé un important développement économique à Fort McMaster par le truchement de la consommation et de l'investissement, ce qui a occasionné une croissance marquée des recettes tirées des impôts et taxes. Pour montrer leur bonne foi, le maire de Fort McMaster se rend à Moose Rapids aux anniversaires de traités, et le chef de Moose Rapids se rend à Fort McMaster à l'anniversaire de la réconciliation.

L'initiative de développement économique des institutions de la LGF a permis d'obtenir des conseils pour l'élaboration d'un plan de développement économique ainsi que des outils de mise en œuvre. Moose Rapids possède plusieurs entreprises détenues par des Autochtones offrant des services à la mine, et la Nation détient une participation dans la mine. Grâce à la formation offerte dans le cadre de l'initiative de développement économique ainsi qu'à des bourses d'études en administration des affaires, la Nation voit naître une génération d'entrepreneurs locaux et une pléiade de professionnels des finances et des affaires au sein des grandes sociétés canadiennes.

La mine dispose d'un bureau administratif en ville ainsi que d'un entrepôt et d'installations stratégiques, ce qui permet à la Nation de percevoir des impôts fonciers en vertu d'une loi de la Commission de la fiscalité des premières nations. Par l'intermédiaire d'une coentreprise créée par la Banque de l'infrastructure du Canada et la mine, un partenariat public-privé, l'Internet haute vitesse et une route relie désormais la communauté au reste du monde. Les membres de la Première Nation Moose Rapids de partout dans le monde peuvent s'éduquer sur la langue et la culture de Moose Rapids et interagir avec les aînés et la communauté. Les enfants de la communauté bénéficient d'une scolarité de premier ordre grâce à une combinaison de l'enseignement sur place et à distance. Les mitaines perlées à motif d'original et les bijoux faits d'épines de porc-épic, vendus par l'entremise de la coopérative Birchbark, sont devenus très populaires partout dans le monde.

Le gouvernement de la Première Nation Moose Rapids a développé la capacité de gérer lui-même ses activités financières, tout d'abord en ayant recours à des services de comptabilité à distance offerts par le CGF, et ensuite en formant des fonctionnaires locaux avec le soutien du Secrétariat de la fonction publique des Premières Nations; il a également développé sa capacité en matière d'ingénierie avec le soutien de l'Institut des infrastructures des Premières Nations. Étant donné sa capacité bureaucratique accrue, la Nation exerce de plus en plus les droits qui lui sont conférés par l'article 35 et rapatrie des pouvoirs juridictionnels auparavant dévolus à la province, lesquels sont financés par les transferts reçus du gouvernement fédéral.

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

À la demande de la Nation, le CGF fournit une confirmation périodique attestant que Moose Rapids applique des pratiques saines et rigoureuses en matière de finances et de gouvernance administrative, y compris en ce qui a trait au contrôle financier, au consentement de la communauté à l'égard des plans stratégiques et à l'examen éclairé des rapports financiers. De même, l'auditeur général des Premières Nations audite régulièrement les programmes, et le responsable des plaintes des Premières Nations traite les plaintes des membres. Les Nations qui font partie du conseil tribal sont fières d'avoir moins de plaintes ou de scandales que les villes avoisinantes, et le ministère des Finances fédéral croit en l'intégrité du système de transferts financiers.

Les institutions de la LGF croient que cette vision d'un avenir meilleur peut devenir réalité pour les gouvernements de Premières Nations partout au Canada. Le cadre de transparence et de reddition de comptes de la LGF donnera au Canada la confiance nécessaire pour instaurer une nouvelle relation financière fondée sur le partage des pouvoirs et le transfert de la richesse aux gouvernements de Premières Nations.

CONTEXTE

Le droit à l'autonomie gouvernementale est reconnu et affirmé dans l'article 35 de la Constitution.⁴ Il est également reconnu à l'article 4 de la DNUDPA, lequel stipule que « les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes ».⁵

En 2016, le gouvernement du Canada a exprimé son intention de pleinement mettre en œuvre la DNUDPA en indiquant qu'il avait l'intention de ne faire rien de moins que d'adopter et de mettre en œuvre la Déclaration conformément à la Constitution canadienne de manière à donner un nouveau souffle à l'article 35 et à reconnaître la totalité des droits des peuples autochtones. Le Canada est d'avis que ses obligations constitutionnelles sont d'appliquer les principes de la Déclaration, notamment le principe de consentement préalable donné librement et en connaissance de cause.⁶

« La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration) nous fournit une feuille de route afin de promouvoir une réconciliation durable avec les peuples autochtones. Cela démontre qu'il faut prendre d'autres mesures pour reconnaître et mettre en œuvre les droits de la personne des peuples autochtones et pour réparer les torts du passé. »⁷

Ministère de la Justice du Canada

Le gouvernement du Canada a également reconnu l'existence d'obstacles à la capacité des gouvernements de Premières Nations dans la déclaration de son intention de mettre en œuvre la DNUDPA grâce à une nouvelle relation financière avec les Premières Nations. Le rehaussement de la capacité en matière de gestion financière donnera aux gouvernements de Premières Nations la capacité d'agir nécessaire pour prendre leur avenir en main.

⁴ « L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie », *gouvernement du Canada*, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100031843/1539869205136>

⁵ « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », *Nations Unies*, 13 septembre 2007, https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

⁶ Brenda L. Gunn, « Beyond Van der Peet: Bringing Together International, Indigenous, and Constitutional Law », *Centre for International Governance Innovation, Special Report: UNDRIP Implementation: Braiding International, Domestic and Indigenous Laws*, 32 https://www.law.utoronto.ca/sites/default/files/documents/gunn-beyond_van_der_peet.pdf.

⁷ « La Déclaration expliquée », *gouvernement du Canada*, <https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/quoi-what.html>.

Le développement et la mise en œuvre d'une nouvelle relation financière dans le respect des droits conférés par l'article 35 et de la DNUDPA exigeront une transparence et une reddition de comptes sur le plan financier. En l'absence d'un mécanisme permettant d'assurer cette transparence et cette reddition de comptes, tout changement significatif du statu quo pourrait être considéré comme risqué par le gouvernement fédéral. Pour que le gouvernement fédéral puisse envisager des options autres que la relation financière actuelle, il doit d'abord avoir l'assurance que les ressources seront bien gérées.

Les institutions de la LGF sont dans une position unique pour résoudre ce problème

Les institutions de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) ont connu un succès sans précédent dans l'établissement de systèmes et la création d'outils de soutien pour l'autonomie gouvernementale autochtone hors de la *Loi sur les Indiens*. La LGF est l'initiative dirigée par des Autochtones ayant obtenu le plus grand succès de l'histoire du Canada, comptant plus de 321 gouvernements de Premières Nations qui utilisent une partie ou la totalité du cadre réglementaire et du soutien institutionnel.⁸ Ce succès est attribuable aux facteurs suivants :

- La LGF est facultative et respecte le droit à l'autodétermination de chaque gouvernement de Première Nation.
- Elle constitue un parcours efficace vers l'obtention de pouvoirs juridictionnels autochtones grâce à des normes et au soutien institutionnel de la capacité.
- Elle offre des avantages économiques et financiers tangibles aux communautés autochtones participantes grâce à l'accès à du capital, à l'augmentation des pouvoirs fiscaux et à un meilleur contexte d'investissement.
- Elle offre l'avantage d'un soutien institutionnel à tout gouvernement de Première Nation participant, sans égard à sa taille ou à sa situation géographique.
- Il s'agit d'un système d'innovation dirigé par des Autochtones permettant de faire avancer les propositions et de favoriser le progrès.

Le travail des institutions de la LGF a permis aux gouvernements de Premières Nations d'exercer d'importantes fonctions de gouvernance : mettre en œuvre un cadre de reddition de comptes et de transparence en matière de gestion financière par l'entremise du Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF), avoir accès à du capital par le truchement de l'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) et exercer des pouvoirs fiscaux par l'intermédiaire de la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN). Le cadre de la LGF favorise la transparence et la reddition de comptes d'un gouvernement de Première Nation envers ses citoyens, et il favorise également un processus décisionnel rapide et pertinent pour la communauté. Les pratiques rigoureuses en matière de

⁸ « À propos de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) », <https://fnfmb.com/fr/propos-du-cgf/propos-de-la-lgf>

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

gouvernance et de gestion financière mises de l'avant par ce cadre suscitent la confiance des parties prenantes externes.

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, deux stratégies distinctes, mais indépendantes, ont contribué au rétablissement de l'autonomie gouvernementale autochtone : une stratégie fondée sur les droits et les titres axée sur les tribunaux, la Constitution et la DNUDPA, et une stratégie institutionnelle axée sur l'élaboration d'un cadre législatif et institutionnel pour l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. L'adoption de la LGF en 2005 a permis la création des institutions de la LGF, une solution par les Premières Nations et pour les Premières Nations en vue d'une meilleure relation financière.

Ces institutions de la LGF ont été le fer de lance de la stratégie institutionnelle, et leurs travaux ont rejoint une masse critique. Depuis l'adoption de la LGF, plus de 321 Premières Nations ont choisi le parcours facultatif qu'est la participation à la LGF, soit plus de la moitié de toutes les Premières Nations relevant de la *Loi sur les Indiens*. Les institutions de la LGF sont dirigées par des Autochtones, sont des partenaires de confiance des gouvernements de Premières Nations partout au Canada, et leurs innovations ont permis de remettre en question le statu quo de manière à obtenir le soutien du Canada et des partenaires des Premières Nations. Le cadre et les institutions de la LGF ont permis aux Premières Nations d'obtenir collectivement une cote de crédit de qualité investissement à l'international ainsi que d'accéder à plus de 1,5 milliard de dollars de capital privé par l'intermédiaire de la FNFA, créant ainsi plus de 14 000 nouveaux emplois.⁹ Cette plateforme a ensuite permis aux gouvernements de Premières Nations de générer plus de 1 milliard de dollars de recettes fiscales, grâce à la CFPN.¹⁰ Des gouvernements plus forts, des économies florissantes et des recettes assurées ont favorisé l'autodétermination des Premières Nations ainsi que de meilleurs résultats socioéconomiques, y compris de meilleurs services aux communautés et de meilleures infrastructures.

⁹ « Plus forts ensemble : Rapport annuel 2020-2021 », FNFA, 5, <https://www.fnfa.ca/wp-content/uploads/2021/07/FNFA-Annual-report-2020-21-French-Low-Rez.pdf>

¹⁰ « Tracer une nouvelle voie : Rapport annuel 2020-2021, *Commission de la fiscalité des premières nations*, 14, https://fntc.ca/wp-content/uploads/ARs/FNTC_ANNUAL_REPORT_20-21_FRE_WEB_july23.pdf

¹¹ « Dix années de progrès pour les Premières nations qui adhèrent à la LGF et les institutions autochtones créées en vertu de celle-ci, *Commission de la fiscalité des premières nations*, 2 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/>

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

Une étude indépendante portant sur la LGF et ses institutions financières a été réalisée par Affaires autochtones et du Nord Canada pour évaluer les progrès de la LGF et de ses institutions financières ainsi que pour cerner les aspects du système nécessitant une plus grande attention pour fonctionner plus efficacement.

La conclusion de l'étude a été la suivante :

« Les trois organisations produisent collectivement de grandes répercussions tangibles sur les communautés des Premières nations, des répercussions qui se traduisent par de nouvelles infrastructures, des recettes accrues issues de leurs propres sources, d'importantes possibilités de développement économique, une plus grande indépendance par rapport au gouvernement, une meilleure gestion financière et une meilleure gouvernance, entre autres. »

« Les trois institutions sont toutes des centres d'innovation. Elles ont élaboré et mis en œuvre par la suite de nouvelles approches en ce qui a trait à l'imposition, à l'accès aux marchés des capitaux et à la réglementation, et elles ont contribué à créer des solutions qui permettent de composer avec les enjeux de taille. Leurs efforts en vue de renforcer la capacité parmi les Premières nations, une capacité durable, est particulièrement remarquable. Et elles participent à l'heure actuelle à l'élaboration de nouvelles approches en ce qui a trait à la mise en valeur des ressources, à l'imposition, au développement économique, à la gestion de l'infrastructure, à la gestion confiée à des tiers et aux mécanismes de structuration d'une nouvelle relation fiscale avec le gouvernement fédéral. »

« 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 »¹¹

Ces institutions ont connu le succès grâce à des innovations législatives et institutionnelles, mais elles doivent continuer de faire évoluer les services qu'elles offrent aux gouvernements de Premières Nations, car les peuples autochtones ont besoin de parcours supplémentaires pour progresser vers l'autodétermination et d'un soutien institutionnel pour développer leur capacité à gouverner. Pour qu'une nouvelle relation financière puisse exister, les institutions de la LGF doivent jouer un rôle fondamental dans l'évolution de la relation entre les gouvernements de Premières Nations et la Couronne.

PROPOSITION DE VALEUR

Le Canada a déclaré son intention de mettre en œuvre la DNUDPA et de dissoudre SAC, ce qui constitue pour toutes les parties une occasion de combiner les droits et les titres aux innovations réalisées par les institutions autochtones de manière à concrétiser l'application et l'exercice des droits autochtones. Les institutions de la LGF insuffleront une nouvelle vie à l'article 35 en offrant un cadre de transparence et de reddition de comptes en matière de finances qui donnera au Canada l'assurance et la confiance nécessaires pour instaurer une nouvelle relation financière.

La Feuille de route propose que les normes de transparence et de reddition de comptes en matière de finances qui sous-tendent les prêts d'une valeur de 1,65 milliard de dollars consentis aux gouvernements de Premières Nations forment la base d'un parcours facultatif vers une nouvelle relation financière. La certification du système de gestion financière (SGF), renouvelée de façon périodique, constitue un cadre de surveillance rigoureux qui favorise la transparence et la reddition de comptes de chaque gouvernement de Première Nation participant. La certification du SGF offre aux Premières Nations l'occasion d'aller plus loin dans le développement et la mise en œuvre d'une solution dirigée par des Premières Nations pour cibler le vide en matière de surveillance que laissera la dissolution de SAC.

« Les institutions de la LGF insuffleront une nouvelle vie à l'article 35 en offrant un cadre de transparence et de reddition de comptes en matière de finances qui donnera au Canada l'assurance et la confiance nécessaires pour instaurer une nouvelle relation financière. »

Contrairement au cadre de surveillance actuel de SAC, la certification du SGF suscite la confiance, au moment de la délivrance, de toutes les parties prenantes :

- Les membres de la communauté ont l'assurance que les leaders qu'ils ont élus mettent en œuvre de saines pratiques en matière de gestion financière et de gouvernance administrative.
- Les leaders élus peuvent faire confiance aux outils et au cadre pour surveiller l'administration gouvernementale et atteindre les objectifs de la communauté.
- Le Canada est assuré d'une utilisation adéquate des fonds alors qu'il met en œuvre la DNUDPA dans le cadre d'une nouvelle relation financière.

La Feuille de route propose que les Premières Nations participent à une nouvelle relation financière au moment qui leur convient et à leur rythme. Cette nouvelle relation financière comprendrait des options élargies ainsi qu'une certification du SGF assortie d'attestations périodiques. Cette certification du SGF élargie et son attestation périodique seraient une façon pour les gouvernements de Premières Nations

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

de collaborer avec le Canada dans la mise en œuvre de la DNUDPA et des droits conférés par l'article 35 au sein d'une nouvelle relation financière.

« Transférer le contrôle des services aux partenaires autochtones est le meilleur moyen d'améliorer les services. Les partenaires autochtones ont déclaré qu'ils veulent que SAC reconnaisse et appuie leur droit inhérent à l'autodétermination en appliquant des approches souples et inclusives qui tiennent compte du caractère distinct des peuples autochtones. »¹²

- Services aux Autochtones Canada : Plan stratégique 2020 à 2025

Le caractère facultatif de ce parcours est essentiel à son succès. Le caractère facultatif et le partage des pouvoirs n'ont pas été très présents dans la relation Couronne-Autochtones, laquelle se caractérise plutôt par une approche descendante et paternaliste des enjeux autochtones. De 1867 à 1927, la Couronne a soustrait les Premières Nations à l'économie et à la fédération canadiennes. La Feuille de route offre aux gouvernements de Premières Nations intéressés la possibilité de les réintégrer. Dans l'intérêt de la réconciliation sociale et économique, aucune approche à taille unique ne permettra d'atteindre l'autodétermination. La DNUDPA codifie et énonce le droit à l'autodétermination, et le caractère facultatif du cadre de la LGF appuie l'exercice de ce droit.

Puisque plus de 321 gouvernements de Premières Nations participent déjà à la LGF, et que plus de 50 d'entre eux détiennent déjà la certification du SGF, il existe ainsi une coalition qui est prête pour la prochaine étape. Les gouvernements de Premières Nations ayant déjà démontré les avantages de ce parcours continueront d'ouvrir la voie pour ceux qui suivront.

Les institutions de la LGF appuieront les gouvernements de Premières Nations dans la mise en œuvre d'une nouvelle relation financière avec la Couronne en fournissant les outils, les ressources et les cadres qui soutiendront leur capacité à gouverner. Pour ceux qui souhaitent exercer leur droit à l'autonomie gouvernementale dans le cadre de la LGF, les institutions de la LGF leur donneront les outils nécessaires pour gérer leurs terres, faire croître leur économie, exercer une bonne gouvernance et s'acquitter de leur obligation de diligence, gérer leurs actifs de façon judicieuse, et offrir des services à leurs citoyens.

¹² « Services aux Autochtones Canada : Plan stratégique 2020 à 2025 », *Services aux Autochtones Canada*, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1580929468793/1580929551018>.

¹³ « Amélioration de la préparation financière des Autochtones pour participer aux grands projets d'exploitation des ressources », *Conseil national de développement économique des Autochtones*, janvier 2015, 10, <http://www.naedb-ncdea.com/french/reports/amelioration-de-la-preparation-financiere-des-autochtones.pdf>

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

Alors que les gouvernements de Premières Nations se préparent à entrer dans une nouvelle relation financière, les institutions de la LGF mettront l'accent sur les principaux domaines de soutien suivants :

- Statistiques et données
- Infrastructures
- Développement économique
- Pouvoirs juridictionnels et accroissement des pouvoirs fiscaux
- La force de l'union
- Gouvernance

« Un système d'accréditation pour la gouvernance administré par une entité indépendante fournirait au gouvernement fédéral (et autres ordres de gouvernement) une évaluation valide des risques qui serait le fondement des ententes de financement à long terme assorties de peu de conditions et d'exigence en matière de rapport [...] Surtout, l'évaluation du risque ne devrait pas être du ressort du gouvernement fédéral, tout comme les responsabilités relatives à la surveillance continue. La réaccréditation périodique permettrait d'assurer une gouvernance rigoureuse continue. »¹³

- *Amélioration de la préparation financière des Autochtones pour participer aux grands projets d'exploitation des ressources*, Conseil national de développement économique des Autochtones, 2015.

QUI EN BÉNÉFICIERA?

Tous les Canadiens

En 2016, le Conseil national de développement économique des Autochtones indiquait que l'écart économique entre les peuples autochtones et non autochtones coûte chaque année 27,7 milliards de dollars à l'économie canadienne.¹⁴ Cet écart économique découle d'une relation financière lacunaire fondée sur des transferts plutôt que sur des recettes, ce qui favorise la dépendance plutôt que l'autodétermination. Le Canada vise la mise en œuvre de la DNUDPA et d'une nouvelle relation financière, en grande partie parce que la situation actuelle est « punitive et contre-productive » et « n'offre pas la possibilité de planifier ni la souplesse voulue » pour une autonomie gouvernementale efficace.¹⁵

¹⁴ « Plan stratégique 2020-2023 », Conseil national de développement économique des Autochtones, http://www.naedb-cndea.com/reports/FR_DRAFT%20STRATEGIC%20PLAN%202020-2023.pdf

¹⁵ « Une nouvelle relation financière », gouvernement du Canada, https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/nouvelles/2018/01/une_nouvelle_relationfinanciere.html

Plutôt que de continuer de porter un fardeau fiscal pour soutenir une relation financière Couronne-Autochtones qui est vouée à l'échec, tous les Canadiens bénéficieront des progrès liés à ces questions. Une nouvelle relation financière permettant aux gouvernements de Premières Nations de prendre leur avenir en main et de mieux servir leurs communautés contribuera à l'intégration des Autochtones à l'économie régionale, nationale et internationale.

La croissance de l'économie canadienne grâce au partage et à l'autodétermination des Autochtones, comme le veulent les traités, améliorera la santé des communautés, favorisera la guérison et diminuera les coûts pour la société. Des ressources essentielles peuvent être retranchées des activités de SAC et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) pour être consacrées au rehaussement de la participation économique des Premières Nations. Actuellement, les activités de SAC et de RCAANC représentent à elles seules un coût administratif global de 4,3 milliards de dollars par année. L'Indigenomics Institute estime qu'avec les bons investissements et la bonne croissance, les Canadiens autochtones pourraient contribuer à l'économie nationale à hauteur de 100 milliards de dollars.¹⁶ Voilà qui serait bénéfique non seulement pour les Canadiens autochtones, mais pour tous les Canadiens.

À titre d'exemple récent du potentiel que représente l'économie autochtone, une étude réalisée par MNP a montré que l'économie autochtone en Alberta avait généré 6,74 milliards de dollars du PIB en 2019.¹⁷ En Alberta, l'économie autochtone est égale au PIB provenant du secteur agricole, qui génère jusqu'à 14 000 emplois et des recettes annuelles tirées des impôts et taxes se chiffrant à 600 millions de dollars.¹⁸

Le gouvernement

Le Canada a reconnu la DUNDPA en 2011 et déclaré son intention de mettre en œuvre une nouvelle relation financière en 2016. En 2021, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* a reçu la sanction royale et est entrée en vigueur immédiatement.¹⁹ En dépit des avancées pour les droits énoncés à l'article 35 et dans la DNUDPA, le défi que pose la réconciliation sociale et économique dans un contexte de diminution de la confiance fait obstacle à une mise en œuvre concrète.

L'élan donné par la DNUDPA pressera le gouvernement du Canada de passer rapidement à l'action à l'égard de l'exercice de ces droits. Les institutions de la LGF proposent un parcours facultatif misant sur

¹⁶ « 100 Billion », *Indigenomics Institute*, <https://indigenomicsinstitute.com/100-billion/>

¹⁷ « Opening the Door to Opportunity » *MNP*, <https://www.mnp.ca/en/insights/directory/opening-the-door-to-opportunity>.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ « Mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », *gouvernement du Canada*, <https://www.justice.gc.ca/eng/declaration/index.html>.

la gestion des risques pour remplir ces engagements ainsi qu'une occasion d'élaborer conjointement cette approche avec des leaders d'opinion autochtones chevronnés.

Au cours de la dernière décennie, l'incertitude à l'égard des droits et des titres des Autochtones a nui au développement durable des vastes ressources naturelles du Canada. Le parlement ayant tout juste adopté une loi qui enchâssera la DNUDPA dans la législation canadienne, les projets de développement de ressources nécessiteront dorénavant un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause par les peuples autochtones.

Les communautés autochtones seront plus enclines à consentir à des projets sur leurs territoires traditionnels si elles ont la capacité d'en évaluer le mérite et de participer activement aux projets avec le secteur privé, les provinces et le gouvernement fédéral grâce à l'instauration véritable du droit à un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Un tel consentement ne peut être accordé que si les Premières Nations possèdent les outils pour évaluer les occasions d'affaires, les systèmes appuyant la prise de décisions fondée sur des processus et les structures de gouvernance permettant de mobiliser leurs communautés de façon significative.

La LGF a déjà soutenu de nombreux gouvernements de Premières Nations dans le développement de leur capacité et l'accès à du financement en vue d'une participation véritable à des projets de développement des ressources sur leurs territoires traditionnels. En créant un parcours facultatif vers une nouvelle relation financière grâce à la LGF, en partenariat avec les institutions de la LGF, le Canada investira dans la capacité des gouvernements de Premières Nations de devenir des partenaires du développement des ressources.

Les gouvernements de Premières Nations

Les gouvernements de Premières Nations bénéficieront de la possibilité de participer à une nouvelle relation financière selon un cadre établi par des Autochtones qui leur procurera un soutien en matière de capacité et d'outils pour se gouverner eux-mêmes de façon efficace, ce qui constitue un exercice concret des droits énoncés dans la DNUDPA et dans l'article 35 de la Constitution.

Des études dans le domaine du développement international montrent depuis longtemps qu'une bonne gouvernance est la base de la prospérité économique pour les pays en développement.²⁰ Le cadre du CGF pour la transparence et la reddition de comptes en matière de gestion financière soutient les gouvernements de Premières Nations dans une autogouvernance axée sur la certitude, ce qui favorise le développement économique et contribue à attirer des investissements du secteur privé grâce à la réduction du risque commercial. Les données du CGF montrent que les gouvernements de Premières Nations ayant obtenu la certification du SGF ont constaté une accélération de la croissance de leurs

²⁰ Tim Raybould, « The Economics of First Nations Governance: Investment Capital, Money and Wealth Accumulation », *National Centre for First Nations Governance*, 2006, 15, https://fngovernance.org/wp-content/uploads/2020/09/tim_raybould.pdf

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

recettes autonomes au cours des années suivantes. Ces recettes renforcent les communautés, diminuent la dépendance aux services sociaux et rehaussent l'autodétermination.

Les transferts gouvernementaux ne suffiront jamais à ouvrir la porte à la prospérité des peuples autochtones. Le progrès doit être fondé sur le développement d'une nouvelle relation financière entre les peuples autochtones et la Couronne. Le cadre du CGF peut servir de base axée sur la gestion des risques pour entamer ce changement. Le cadre du CGF pour la transparence et la reddition de comptes en matière de gestion financière dotera les gouvernements de Premières Nations d'outils qui leur permettront d'aspirer au développement économique, de gérer la richesse et d'exercer leur droit à l'autodétermination. Ce cadre pourrait faciliter la décentralisation de SAC et rehausser la volonté du gouvernement de mettre les recettes et les pouvoirs décisionnels entre les mains des Autochtones.

Les outils du cadre de la LGF soutiendront la capacité des Autochtones à mettre en œuvre la DNUDPA de façon concrète, ce qui comprend l'exercice d'un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Les gouvernements de Premières Nations ne peuvent participer véritablement à l'économie régionale et aux projets de développement des ressources sur leurs territoires traditionnels que s'ils ont la capacité d'évaluer les occasions de développement et d'y réagir adéquatement. Une étude du Conseil national de développement économique des Autochtones a révélé que les gouvernements de Premières Nations qui ont la capacité de comprendre toute la portée de l'impact, tant sur le plan environnemental que socioéconomique, sont en meilleure posture pour élaborer et exécuter des plans qui préparent leurs citoyens au développement économique, à l'emploi et à la création de richesse.²¹ En soutenant le développement de la capacité et la force de la collaboration, les institutions de la LGF favorisent la capacité en vue d'un exercice réel du droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Leur travail encourage les gouvernements de Premières Nations à assumer une position de force dans leurs interactions liées aux projets de développement des ressources avec le gouvernement et le secteur privé.

Le cadre de la LGF permet également l'exercice d'un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au sein des gouvernements de Premières Nations en favorisant la transparence et la reddition de comptes envers les citoyens, ce qui constitue un motif de bonne gouvernance et contribue au soutien interne à l'égard de l'orientation, des objectifs et des projets des gouvernements de Premières Nations.

De nombreux gouvernements de Premières Nations ont déjà utilisé les outils et les cadres offerts par la LGF afin de délivrer les générations futures de la pauvreté et de la dépendance. Une étude réalisée par le CGF de 2014 à 2019 montre que les gouvernements de Premières Nations ayant obtenu la certification du

²¹ « Amélioration de la préparation financière des Autochtones pour participer aux grands projets d'exploitation des ressources », *Conseil national de développement économique des Autochtones*, janvier 2015, 15.

système de gestion financière ont vu leurs recettes autonomes croître de 64 % en moyenne durant cette période. La Nation crie d'Opaskwayak, par exemple, était en situation d'insolvabilité en 2016 lorsqu'elle a entrepris le processus de certification du SGF. En seulement deux ans, grâce à sa collaboration avec le CGF pour améliorer ses activités financières et son système financier et grâce à l'accès à des emprunts à taux abordables par l'entremise de la FNFA qu'elle a utilisés pour un développement économique rentable, elle a été en mesure de résorber un déficit de 4 millions de dollars et d'enregistrer un excédent de 15 millions de dollars. À présent, elle peut se vanter d'avoir de nombreuses entreprises prospères qui emploient et soutiennent les membres de la communauté.²²

CE DONT LES INSTITUTIONS DE LA LGF AURONT BESOIN DANS L'AVENIR

Le succès sans précédent des institutions de la LGF pour offrir des occasions d'autonomie gouvernementale hors de la *Loi sur les Indiens* est un exemple de ce qui peut se produire lorsque le gouvernement appuie le leadership autochtone. Les institutions de la LGF sont des exemples d'initiatives autochtones menées par des leaders d'opinion autochtones. Les modifications législatives et le soutien du gouvernement ont été essentiels à leur succès. La DNUDPA préconise de cheminer ensemble – la réconciliation grâce à la collaboration – vers l'autodétermination et l'autonomisation des peuples autochtones.

Pour mener plus loin la réussite des institutions de la LGF en matière de soutien de la capacité des gouvernements de Premières Nations à se gouverner eux-mêmes, les institutions de la LGF ont besoin du soutien du gouvernement dans les domaines suivants :

- Participation à l'élaboration du cadre de parcours facultatif vers une nouvelle relation financière
- Financement des initiatives énoncées dans la Feuille de route
- Modifications législatives pour élargir le mandat des institutions de la LGF et assurer leur stabilité à long terme

Participation à l'élaboration du cadre de parcours facultatif vers une nouvelle relation financière

Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement du Canada a annoncé dans son budget de 2016 qu'il établirait une nouvelle relation financière avec les Premières Nations, et il a sollicité la participation de l'Assemblée des Premières Nations (APN) à l'établissement d'un processus et d'un cadre. Les institutions de la LGF reconnaissent et appuient le travail en cours en vue de mettre sur pied un

²² Harold Calla, « A chance to forge a fiscal relationship with Indigenous peoples », *Options politiques*, 3 décembre 2019, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2019/a-chance-to-forge-a-fiscal-relationship-with-indigenous-peoples/>

nouveau processus et un nouveau cadre. La Feuille de route se veut une discussion parallèle qui présente un autre parcours possible en vue d'une nouvelle relation financière sous l'égide de la LGF.

Le parcours actuel vers une nouvelle relation financière est une amélioration par rapport au statu quo. Munis d'une Loi sur l'administration financière approuvée par le CGF et d'une évaluation du rendement financier réalisée par le CGF, les gouvernements de Premières Nations peuvent participer à la subvention de 10 ans, un programme qui constitue une relation financière améliorée et offre les avantages suivants :

- Augmentation des sommes
- Périodes de financement plus longues et plus prévisibles
- Réduction des conditions et des exigences en matière de production de rapports

Malgré ces améliorations du statu quo, cette approche à taille unique freine la progression d'une nouvelle relation financière. De nombreuses Premières Nations participant à la LGF et Premières Nations autonomes souhaitent une relation financière fondée sur les recettes, alors que le Canada met de l'avant une solution fondée sur les transferts. Ce clivage limitera la capacité des gouvernements de Premières Nations de prendre en main leur futur développement économique et politique.

Bien que l'amélioration des transferts fasse partie de la solution, les transferts à eux seuls ne suffiront pas à atteindre l'autodétermination et la prospérité des peuples autochtones : les gouvernements de Premières Nations doivent avoir accès aux outils nécessaires pour bâtir leur économie et se gouverner eux-mêmes. **La Feuille de route propose qu'une nouvelle relation financière comprenne davantage d'options de création de recettes pour les gouvernements de Premières Nations.**

Un parcours facultatif vers une nouvelle relation financière

Le gouvernement fédéral peut s'appuyer sur le cadre rigoureux du CGF en matière de gestion financière, de reddition de comptes et de transparence pour la création d'une option de relation financière fondée sur les recettes. Cette option serait conforme au degré d'autodétermination que d'autres ordres de gouvernement au Canada tiennent pour acquis.

Le fondement financier d'un gouvernement durable repose sur ses pouvoirs juridictionnels et sur sa capacité de percevoir des impôts et des taxes, éléments qui lui fournissent les moyens de créer la gouvernance et les institutions publiques qui permettront d'améliorer la santé, l'éducation, l'innovation et la sécurité de tous les citoyens. L'exercice juste, responsable et transparent des pouvoirs juridictionnels d'un gouvernement offre une assurance aux entreprises, ce qui favorise la croissance économique et l'augmentation des recettes publiques.²³

²³ Raybould, 16.

Les gouvernements de Premières Nations sont les gouvernements dont la dépendance aux transferts est la plus élevée au Canada. La responsabilité de chacun des gouvernements à l'égard des services n'est pas établie clairement, et l'absence de recettes indépendantes a fait en sorte d'inverser la structure de reddition de comptes : **les gouvernements de Premières Nations doivent rendre des comptes à leurs bailleurs de fonds plutôt qu'à leurs citoyens**. Il en résulte un manque de transparence et d'imputabilité ainsi que des services et des infrastructures d'une qualité de loin inférieure aux normes nationales. La bonification de la structure des transferts améliorera la relation financière, mais sans la possibilité d'exercer des pouvoirs juridictionnels et de percevoir des impôts et des taxes, il ne s'agit pas d'une nouvelle relation financière, mais plutôt d'un parcours familier qui mènera en terrain connu.

Les populations autochtones exerçaient des pouvoirs juridictionnels avant le premier contact. L'histoire orale reposant sur l'archéologie montre que des frontières, des territoires de chasse et des systèmes de perception de frais et d'impôts étaient bien établis avant le premier contact. Les pouvoirs juridictionnels étaient à la base de la Proclamation royale. Les traités n'étaient pas nécessaires dans les régions où les populations autochtones n'avaient aucun titre ni pouvoir fiscal. Le gouvernement colonial a retranché de la législation les terres et les pouvoirs fiscaux des populations autochtones. Les institutions de la LGF affirment qu'une application véritable de la DNUDPA doit passer par la réintégration dans la législation des terres et des pouvoirs fiscaux des populations autochtones. Une véritable autonomie gouvernementale signifie que les gouvernements de Premières Nations doivent avoir la possibilité d'exercer des pouvoirs juridictionnels; d'établir la priorité des services et d'offrir des services répondant aux besoins de leurs citoyens; d'aspirer au développement économique et de percevoir des recettes de façon indépendante.

Une nouvelle relation financière fondée sur les recettes serait plus efficace qu'une relation fondée sur les transferts. Le cadre de la LGF assurerait l'imputabilité des gouvernements de Premières Nations, tant envers leurs citoyens qu'envers leurs bailleurs de fonds. La transparence et la reddition de comptes directes envers les membres de la communauté sont un incitatif pour une meilleure gestion financière et une utilisation des fonds plus judicieuse. Outre le système de subventions et de transferts aux gouvernements de Premières Nations en provenance d'autres gouvernements, une relation financière fondée sur les recettes comprendrait ce qui suit :

- Définition claire des responsabilités à l'égard des services pour tous les ordres de gouvernement
- Plus d'options relativement aux impôts et taxes et aux recettes grâce à une taxe sur les produits et services des Premières Nations (TPSPN), une taxe sur le tabac des Premières Nations et une taxe autochtone sur les ressources
- Formules de transferts assurant que les Premières Nations bénéficient de services et d'infrastructures comparables à ceux d'autres communautés de la même région géographique
- Obtention de transferts et de recettes

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

- Élargissement des pouvoirs juridictionnels au-delà des frontières de la réserve
- Partage des recettes par le truchement d'un compte de recettes des Premières Nations et d'une formule de péréquation

Ces composantes d'une nouvelle relation financière favoriseront la mise en œuvre véritable de la DNUDPA et l'exercice des droits conférés par l'article 35, ce qui constituera une nette amélioration par rapport au statu quo. Ces composantes sont un moyen de rétablir les fondements juridictionnels d'une relation financière de gouvernement à gouvernement et proposent un parcours aux participants souhaitant renforcer leur gouvernance et exercer leurs droits conférés par l'article 35. Ce parcours facultatif ne diminuerait en aucun cas l'obligation du gouvernement du Canada à l'égard des traités.

« Les Premières Nations devraient avoir le choix d'adhérer à de nouvelles dispositions rendues possibles par une nouvelle relation financière ou de maintenir le régime de financement actuel. »²⁴

- Une nouvelle approche : Co-développement d'une nouvelle relation financière

SOUTIEN OFFERT AUX GOUVERNEMENTS DE PREMIÈRES NATIONS PAR LES INSTITUTIONS DE LA LGF

À mesure que les gouvernements de Premières Nations progresseront vers une nouvelle relation financière avec la Couronne, les institutions de la LGF continueront de proposer des politiques et d'offrir du soutien en matière de capacité à ceux qui souhaitent exercer leur droit à l'autonomie gouvernementale sous l'égide de la LGF. En offrant des textes de loi, des systèmes, de la formation et des capacités financières dont les gouvernements de Premières Nations ont besoin pour réussir la mise en œuvre de leurs pouvoirs juridictionnels, les institutions de la LGF ont tracé un parcours facultatif favorisant l'exercice des droits conférés par l'article 35. Les institutions de la LGF continueront de miser sur cette réussite en soutenant les gouvernements de Premières Nations au moyen d'outils leur permettant d'établir une nouvelle relation financière améliorée avec la Couronne, que celle-ci soit fondée sur les transferts ou sur les recettes.

Les institutions de la LGF soutiendront les gouvernements de Premières Nations participants dans la mise en œuvre de leurs pouvoirs juridictionnels, dans l'exercice d'une bonne gouvernance, dans la gestion judicieuse des actifs, dans la prestation de services et dans leurs démarches de développement

²⁴ « Une nouvelle approche : Co-développement d'une nouvelle relation financière », *gouvernement du Canada*, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1516389497863/1613148302012>

économique. Ce soutien procurera aux gouvernements de Premières Nations les outils nécessaires pour gérer leurs terres et faire croître leur économie. À cette fin, les institutions de la LGF mettront l'accent sur les principaux domaines de soutien suivants :

- Statistiques et données
- Infrastructures
- Développement économique
- Pouvoirs juridictionnels et accroissement des pouvoirs fiscaux
- La force de l'union
- Gouvernance

Au cours des prochains mois, les institutions de la LGF donneront suite à la présente introduction en produisant d'autres chapitres afin d'orienter et d'encourager les discussions de fond sur les principaux domaines de soutien indiqués ci-dessus.

Statistiques et données

Les institutions de la LGF s'attaqueront au besoin de données fiables et facilement accessibles sur les gouvernements et les communautés de Premières Nations, selon le principe de propriété, de contrôle, d'accès et de possession des Premières Nations.²⁵ L'accès à des données fiables permettra de prendre des décisions de fond éclairées ayant une incidence sur la vie des peuples autochtones, de mieux planifier et d'évaluer plus adéquatement les occasions d'affaires. Les données et les statistiques seront à la base de l'orientation et des décisions des institutions de la LGF.

Le CGF a décelé de nombreuses lacunes en matière de statistiques. Son rapport de l'Étude sur les sources de recettes des Premières Nations, publié en octobre 2020, montre qu'il est possible de recueillir des données fiables sur les gouvernements de Premières Nations et les citoyens autochtones. Les institutions de la LGF chercheront à obtenir un mandat législatif en vue de mettre sur pied un projet conjoint de collecte de statistiques et d'y attribuer des ressources, ce projet devant être chapeauté par le CGF. Ce projet aura les objectifs suivants :

- Assurer une validité et une intégrité des données en lesquelles tous les ordres de gouvernement pourront avoir confiance.
- Concevoir un cadre de présentation de l'information financière pour les Premières Nations afin d'améliorer la comparabilité des principaux indicateurs financiers.
- Permettre des transferts fondés sur des formules et des cadres de péréquation.
- Permettre la prise de décisions de fond éclairées à tous les ordres de gouvernement, y compris les gouvernements de Premières Nations.

²⁵ « Les principes de PCAP des Premières Nations », *Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations*, <https://fnigc.ca/fr/les-principes-de-pcap-des-premieres-nations/>.

Infrastructures

Un rapport publié en 2016 par le Conseil Canadien pour les Partenariats Public-Privé estime qu'il coûterait entre 25 et 30 milliards de dollars pour combler le déficit en matière d'infrastructures auquel les gouvernements de Premières Nations font face.²⁶ Ce déficit contribue aux écarts sur le plan économique, social, de la santé et de l'éducation entre les populations autochtones et non autochtones au Canada. Ce déficit a également créé un important passif pour le gouvernement fédéral. À ce problème s'ajoute le fait que, sans soutien institutionnel, les délais actuels pour amener un projet d'infrastructures autochtone au stade du démarrage sont cinq fois plus longs que ceux des projets des systèmes provinciaux.²⁷

Les institutions de la LGF aideront les gouvernements de Premières Nations à surmonter ce problème grâce à la mise sur pied de l'Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN). Cette initiative permettra d'aider les gouvernements de Premières Nations à maintenir des infrastructures rentables, efficaces et durables. Le gouvernement fédéral pourrait ensuite rehausser cette amélioration en permettant des transferts fédéraux aux fins du financement des infrastructures.

L'IIPN aidera les gouvernements de Premières Nations à planifier et à gérer les infrastructures en se fixant les objectifs suivants :

- Normalisation des pratiques exemplaires
- Réduction des délais et des coûts d'aménagement des infrastructures
- Création d'un cadre pour la planification, l'approvisionnement et la construction des infrastructures
- Création d'un cadre pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures
- Création d'un centre d'excellence pour rehausser la capacité et les compétences autochtones en gestion des infrastructures

Soutien en matière de développement économique

Pour maintenir un budget équilibré, de nombreux gouvernements de Premières Nations ont le choix entre deux options : réduire les dépenses ou augmenter les recettes. Les gouvernements de Premières Nations doivent avoir accès aux outils qui leur permettront de faire croître leur économie et de gérer leur richesse, à mesure qu'ils progressent vers une nouvelle relation financière. Les institutions de la LGF soutiendront l'autonomie économique et le droit d'aspirer au développement économique en s'appuyant sur le cadre de la LGF. Elles établiront une institution économique autochtone relevant de la

²⁶ « P3's: Bridging the First Nations Infrastructure Gap », Conseil Canadien pour les Partenariats Public-Privé, https://www.pppcouncil.ca/web/pdf/first_nations_p3_report.pdf

²⁷ « Closing the Indigenous Systemic Gaps with a First Nations Fiscal Management Act (FMA) Indigenous Recovery Strategy » *Fiscal Realities Economists*, novembre 2020, 3.

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

LGF afin de fournir les outils, les ressources et les réseaux qui favoriseront la pleine participation des gouvernements de Premières Nations à l'économie canadienne.

Les investissements du secteur privé représentent 95 % des investissements dans l'économie canadienne, tandis que les investissements gouvernementaux comptent pour 5 %. Pour les gouvernements de Premières Nations, cette proportion est inversée.²⁸ Les outils et le cadre de la LGF créent un écosystème du développement économique, car la bonne gouvernance attire les investissements du secteur privé. Des gouvernements stables et prévisibles appliquant des pouvoirs juridictionnels, des lois, des politiques et des processus justes et transparents sont un gage de réduction des risques pour les investisseurs du secteur privé.²⁹ Les institutions de la LGF soutiennent ce fondement du développement économique dans les domaines suivants :

- Regroupement de la capacité d'emprunt afin d'obtenir des cotes de crédit et d'avoir accès à des capitaux privés
- Publication de normes procurant un cadre aux fins de la transparence et de la reddition de comptes en matière de gestion financière et de bonne gouvernance
- Délivrance de certifications pour confirmer l'adhésion d'un gouvernement aux normes du CGF
- Publication de modèles de lois et de politiques sur l'administration financière
- Publication de modèles de politiques et offre de formation en appui à une gestion financière et à une gouvernance administrative transparentes et faisant l'objet d'une reddition de comptes
- Soutien de processus permettant la prise de décisions éclairées et justes
- Création d'un cadre en vue de la mise en œuvre des pouvoirs juridictionnels et en matière de perception d'impôts et de taxes
- Développement de la capacité et formation à cet égard

Les institutions de la LGF continueront de miser sur ce fondement du développement économique en offrant un soutien institutionnel accru en vue de la croissance économique autochtone par le truchement d'une initiative de développement économique au sein de la LGF. Une initiative ayant pour mission le développement économique sera en mesure de soutenir le besoin de générer de la richesse, de la gérer et de l'investir. Elle offrira un soutien dans les domaines suivants aux gouvernements de Premières Nations :

- Options de financement accrues
- Évaluation des occasions sur le marché
- Leadership d'opinion, pratiques exemplaires et stratégies en matière de développement économique
- Évaluation des occasions d'investissement dans le développement économique
- Soutien pour les grands projets

²⁸ Raybould, 14.

²⁹ *Idem*, 16.

- Soutien pour le regroupement d'initiatives et de l'approvisionnement
- Soutien en vue de la participation à des projets touchant les ressources et la chaîne de valeur
- Options de gestion des investissements
- Développement de la capacité
- Cadres pour la perception d'impôts et de taxes en appui aux investissements du secteur privé

Pouvoirs juridictionnels et accroissement des pouvoirs fiscaux

Les pouvoirs des gouvernements de Premières Nations en matière de génération de recettes sont beaucoup moins étendus que ceux des autres gouvernements, et la responsabilité relative aux services et aux infrastructures n'est souvent pas établie clairement. Les gouvernements de Premières Nations exercent moins de 2 % des pouvoirs fiscaux par rapport à d'autres ordres de gouvernement.³⁰ L'écart entre les impôts et taxes actuellement perçus par les gouvernements de Premières Nations et le montant qu'ils pourraient potentiellement contribuer aux services et aux infrastructures s'élève à 31,7 milliards de dollars annuellement.³¹ Cet écart contribue à des infrastructures inférieures aux normes, à des services de piètre qualité et aux inégalités économiques et sociales.

Les institutions de la LGF défendront les modifications législatives suivantes afin de créer davantage d'options pour l'exercice des pouvoirs juridictionnels et fiscaux autochtones et concevront des cadres de soutien pour les participants souhaitant exercer de tels pouvoirs accrus.

1. Pouvoirs juridictionnels accrus

Les institutions de la LGF offrent un parcours facultatif et concret pour la mise en œuvre des responsabilités juridictionnelles des gouvernements de Premières Nations. Les institutions de la LGF élaboreront d'autres propositions législatives visant à faciliter la transition ordonnée en vue de l'accroissement des pouvoirs juridictionnels des gouvernements de Premières Nations intéressés, notamment en contribuant à clarifier les enjeux suivants :

- Définition claire des responsabilités à l'égard des services pour tous les ordres de gouvernement

³⁰ « Closing the Indigenous Systemic Gaps », 3.

³¹ Selon les données de Statistique Canada (tableau 36-10-0477-01), les gouvernements municipaux, territoriaux, provinciaux et fédéral du Canada devraient percevoir environ 663,4 milliards de dollars en impôts et taxes en 2020-2021. Selon les données de recensement (catalogue n° 98-404-X2016001), les Autochtones du Canada représentent environ 4,86 % de la population générale du Canada. En présumant un apport moyen aux recettes publiques provenant des populations autochtones équivalant à l'apport moyen des Canadiens, la contribution financière potentielle des peuples autochtones est estimée à environ 32,2 milliards de dollars. D'après l'estimation des recettes locales de la CFPN, les redevances de PGIC, la TPSPN du ministère des Finances du Canada et l'impôt des Premières Nations autonomes estimé par le ministère des Finances du Canada, il est estimé que les gouvernements autochtones perçoivent actuellement moins de 500 millions de dollars en impôts et taxes chaque année. Ainsi, l'écart des pouvoirs fiscaux des Autochtones est estimé à 31,7 milliards de dollars par année.

- Délimitation des territoires de compétence des gouvernement fédéral, provinciaux et de Premières Nations
- Uniformité de la formule de transfert pour assurer une qualité comparable des services et des infrastructures pour les citoyens autochtones et non autochtones

2. Limite d'application des lois provinciales

Les lois provinciales peuvent être appliquées sur les terres autochtones en tant que lois d'application générale conformément à l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*. Là où un gouvernement de Première Nation applique ses propres lois, l'application des lois provinciales devrait être limitée par la primauté de la loi autochtone afin de donner pleinement effet aux choix de gouvernance des Premières Nations. Les institutions de la LGF élaboreront des propositions législatives en vue d'appuyer la reconnaissance des pouvoirs juridictionnels des Premières Nations et le passage des pouvoirs d'une autorité à l'autre.

3. Pouvoirs fiscaux autochtones accrus

L'accroissement des pouvoirs fiscaux actuels en vertu de la LGF permettrait aux gouvernements de Premières Nations de percevoir des recettes supplémentaires. Les institutions de la LGF défendront les modifications législatives visant à élargir les pouvoirs fiscaux facultatifs des Premières Nations afin d'inclure les sources de recettes suivantes :

- Taxe sur les produits et services des Premières Nations
- Taxe sur les produits du tabac des Premières Nations
- Taxe autochtone sur les ressources
- Taxe sur les produits du cannabis des Premières Nations
- Taxe d'accise ou entente de partage de taxes sur les produits du cannabis et du tabac ainsi que sur l'alcool
- Jeux

Les institutions de la LGF défendront ces modifications législatives afin d'offrir un parcours entièrement facultatif aux gouvernements de Premières Nations souhaitant exercer leurs pouvoirs juridictionnels en vertu de l'article 35 et établir une relation financière plus durable fondée sur les recettes.

La force de l'union

De nombreuses communautés autochtones travaillent toujours au développement de leurs capacités en matière de gouvernance et de gestion administrative, financière et des investissements afin d'atteindre la prospérité sociale et économique. En travaillant ensemble, des gouvernements de Premières Nations ont été en mesure de regrouper leurs ressources, de réduire leurs coûts de gouvernance, de créer des

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

économies d'échelle et d'améliorer leur pouvoir de négociation. Seuls, de nombreux gouvernements de Premières Nations n'auraient tout simplement pas l'envergure nécessaire pour saisir certaines opportunités économiques. Les institutions de la LGF soutiendront les occasions de collaboration pour les communautés partageant les mêmes idées qui souhaitent bénéficier des avantages que peut leur procurer le fait de travailler ensemble.

Depuis la récente modification de la LGF, les institutions de la LGF peuvent désormais travailler avec un plus grand nombre d'organisations, dont les organisations sans but lucratif (OSBL) autochtones et les conseils tribaux. Les institutions de la LGF soutiendront le regroupement de gouvernements de Premières Nations en vue de la prestation de services par des organisations dirigées par des Autochtones dans les domaines suivants :

- Santé
- Logement
- Éducation
- Traitement de l'eau et des eaux usées
- Services à l'enfance et à la famille
- Emploi
- Conseils tribaux
- Gestion environnementale

Les institutions de la LGF estiment que la certification du SGF pourra remplacer les mesures de surveillance et donner au gouvernement la confiance dont il a besoin pour transférer les responsabilités relatives au financement à des fournisseurs de services dirigés par des Autochtones. Une attestation périodique du SGF facilitera la dissolution de SAC en offrant un système de frein et de contrepoids dirigé par des Autochtones et en assurant au bailleur de fonds la transparence, la reddition de comptes et l'utilisation adéquate des fonds.

Ce cadre permettra aux OSBL autochtones d'obtenir une certification à titre de remplacement des mesures de surveillance dans diverses régions et divers secteurs. Les institutions de la LGF estiment que ce cadre incitera les gouvernements de Premières Nations à travailler ensemble pour offrir des services collectivement, en réunissant leurs ressources et leurs pouvoirs de négociation. La réussite de l'Atlantic First Nations Water Authority (AFNWA) est l'exemple le plus récent de la force de l'union. En juin 2020, SAC et l'AFNWA ont signé un accord-cadre créant une avenue pour le transfert de SAC à l'AFNWA des services de traitement de l'eau et des eaux usées de 15 communautés de Premières Nations.

Les institutions de la LGF soutiendront activement le regroupement de gouvernements de Premières Nations à des fins de développement économique :

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

- Sociétés de développement régionales ou tribales (en particulier pour cibler l'approvisionnement des gouvernements et les grands projets)
- Évaluation, négociation et investissement dans le développement des ressources
- Évaluation, financement et gestion des infrastructures

Les institutions de la LGF ont déjà fait la preuve de leur réussite à cet égard par l'établissement de la Coalition de Premières Nations pour les grands projets (CPNGP). La CPNGP appuie les gouvernements de Premières Nations participants dans leurs efforts pour combler les écarts socioéconomiques et en matière d'infrastructures en allant au-delà des programmes gouvernementaux afin de prendre part à des occasions de développement économique de grande envergure. La CPNGP crée des parcours vers la réconciliation en faisant progresser les occasions pour les Premières Nations d'acquérir des participations dans de grands projets sur leurs territoires traditionnels, ce qui favorise des changements significatifs et la création de richesse pour les peuples autochtones. Les institutions de la LGF continueront de soutenir la CPNGP et de préconiser le financement durable.



Commented [SG1]: Opportunity = Opportunité // Strength in Numbers = L'union fait la force // FMB = CGF // Assets = Actifs // Partnership = Partenariat // FNFA Loan = Prêt de la FNFA

Les Micmacs, dirigés à cette occasion par les Nations Membertou et Miawpukek, ont compris qu'ils pouvaient être des **acteurs importants** dans l'industrie des produits de la mer. Sachant que **l'union fait la force**, une coalition composée des Premières Nations Sipekne'katik, We'koqma'q, Potlotek, Pictou Landing et Paqtnkek a été créée. Les Premières Nations ont travaillé avec le CGF pour développer leurs capacités, et toutes ont obtenu des certifications du CGF. La coalition savait que les permis de pêche représentaient un **actif** précieux; l'achat des permis de pêche au Canada lui permettait une participation de 50 % dans Clearwater. La coalition **s'est associée** à la société Premium Brands en Colombie-Britannique pour obtenir du capital et une expertise. La **FNFA** a travaillé avec la coalition de manière à lui permettre d'investir 250 millions de dollars pour sa participation dans l'entreprise, montant que la coalition remboursera à la FNFA au moyen d'un emprunt de 30 ans.

Soutien en matière de gouvernance

Pour bâtir des sociétés durables, en santé et prospères, tous les gouvernements doivent exercer une autorité stable, transparente et juste dans le cadre de processus et de pouvoirs juridiques clairement

définis.³² Cette base constitue un écosystème favorisant la réussite : une gouvernance rigoureuse attire les investissements du secteur privé, favorise le développement économique et se traduit par une administration efficace de la richesse et des services. En donnant aux gouvernements de Premières Nations les outils et les cadres nécessaires pour mettre en œuvre une gouvernance rigoureuse, les institutions de la LGF continueront de soutenir leur capacité d'exercer leurs droits conférés par l'article 35.

Le cadre de transparence et de reddition de comptes du CGF constitue le fondement de toutes les initiatives de la LGF visant à soutenir l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones hors de la *Loi sur les Indiens*. Le CGF misera sur cette base pour élaborer un certificat du SGF périodique qui deviendra un cadre de surveillance en vue des initiatives facultatives suivantes :

- Transferts fédéraux fondés sur des formules
- Obtention de transferts fédéraux aux fins de financement par l'intermédiaire de la FNFA
- Transfert du financement et des responsabilités relatives aux services depuis les gouvernements fédéral et provinciaux vers les gouvernements et entités de Premières Nations
- Ententes de services améliorées
- Accroissement des pouvoirs juridictionnels en ce qui a trait à la gestion des terres et à la perception d'impôts et de taxes
- Meilleure coordination des impôts et des taxes

Les institutions de la LGF défendront également la capacité pour les gouvernements de Premières Nations de se gouverner eux-mêmes en offrant les outils et services de soutien accru suivants :

- Soutien et formation pour le développement de la capacité
- Normes et processus exhaustifs à l'appui de la reddition de comptes, de la transparence, de l'obligation de diligence et d'une gouvernance efficace par les gouvernements et organisations de Premières Nations
- Modifications législatives pour favoriser la capacité financière et soutien institutionnel à cet égard
- Leadership d'opinion en vue de la mise en œuvre de la DNUDPA
- Soutien à l'égard des regroupements de Premières Nations

³² Raybould, 16.

« Miser plutôt sur un modèle selon lequel les institutions dirigées par les Premières Nations seraient en mesure d'appuyer les gouvernements des Premières Nations dans le cadre de l'évaluation et de la détermination des capacités au chapitre de la gouvernance et des exigences connexes, alors que le gouvernement fédéral se concentrerait sur l'accès au financement dans le but d'appuyer le renforcement de telles capacités. »³³

- Une nouvelle approche : Co-développement d'une nouvelle relation financière

MODIFICATIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES

Le cadre de la LGF est une plateforme qui soutiendra une nouvelle relation financière fondée sur des recettes accrues et durables pour les gouvernements de Premières Nations participants et qui offrira les outils et le soutien institutionnel nécessaires à l'autonomie gouvernementale. À cette fin, les institutions de la LGF proposeront deux ensembles de modifications législatives au cours des trois prochaines années parlementaires en vue d'offrir davantage d'options en matière de pouvoirs juridictionnels, d'opportunités économiques et de soutien institutionnel aux gouvernements de Premières Nations intéressés.

Ces modifications élargiront les options concrètes d'exercice des droits autochtones pour les gouvernements de Premières Nations intéressés. Elles donneront également aux institutions de la LGF le mandat de poursuivre l'objectif à long terme qu'est le soutien des gouvernements de Premières Nations dans l'amélioration de leur capacité à gouverner. Le financement réglementaire augmentera l'autonomie et la souplesse stratégique des institutions de la LGF et offrira une visibilité financière aux fins de la planification à long terme.

Modifications proposées pour 2021-2022

Les institutions de la LGF ont envisagé ce premier ensemble de modifications bien avant l'élection annoncée le 15 août 2021. Elles ont l'intention de faire progresser ces modifications proposées au cours de la première session parlementaire suivant l'élection. La proposition comprendra les modifications suivantes :

³³ « Une nouvelle approche: Co-développement d'une nouvelle relation financière », *gouvernement du Canada*, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1516389497863/1613148302012>

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

- Élargir les mandats de la FNFA, du CGF et de la CFPN afin que ces institutions puissent offrir davantage de services à un plus grand nombre d'organisations, notamment les Premières Nations signataires d'un traité moderne, les conseils tribaux et les organisations sans but lucratif autochtones.
- Élargir la LGF pour y intégrer l'Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN) en vue de favoriser un système d'infrastructures autochtones plus durable.
- Donner un mandat relatif aux données et aux statistiques à la CFPN, au CGF et à l'IIPN proposé en vue d'une relation financière améliorée et de l'inclusion des gouvernements de Premières Nations dans les statistiques financières du gouvernement fédéral.
- Offrir des options relatives aux recettes provenant de la TPSPN et de la CACT ainsi qu'aux ententes de partage à même la LGF en vue d'une plus grande stabilité des recettes.
- Assurer un financement réglementaire stable et souple aux institutions de la LGF.
- Améliorer l'accès au capital pour un plus grand nombre de gouvernements et d'organisations de Premières Nations.

Modifications proposées pour 2022-2023

D'ici 2022-2023, les institutions de la LGF feront progresser ces autres modifications de la LGF proposées en se fondant sur l'évolution de la LGF et sur l'innovation des institutions :

- Rehausser davantage les services et la capacité des institutions de la LGF.
- Intégrer à la LGF l'initiative de développement économique des institutions de la LGF à titre de corps représentant des gouvernements et organisations de Premières Nations participants.
- Créer un compte de recettes publiques pour les recettes générées de façon indépendante par les Premières Nations et pour les dépenses, et soutenir une meilleure relation financière et le partage des recettes parmi les participants à la LGF.
- Ajouter de nouveaux pouvoirs fiscaux à l'égard des ressources, des produits du tabac et des produits du cannabis ainsi que le partage d'une taxe d'accise.
- Améliorer l'accès au capital au moyen d'obligations générales semblables à celles émises par d'autres ordres de gouvernement.
- Améliorer le processus de nomination des administrateurs du CGF et de la CFPN.

CONCLUSION

Ce premier chapitre du projet Feuille de route présente un parcours visant à favoriser l'atteinte de meilleurs résultats par les gouvernements de Premières Nations en leur offrant les outils et la capacité d'exercer leurs droits. Ce parcours comporte un cadre permettant de rehausser la création de recettes et le développement économique au sein d'un système reposant sur la transparence et la reddition de comptes. Il permettra aux gouvernements de réagir plus adéquatement et de collaborer davantage à

l'échelle régionale. Il contribuera à faire en sorte que les Premières Nations choisissent d'exercer un contrôle sur leur avenir financier en toute confiance, et il donnera au Canada l'assurance que les fonds publics seront gérés avec prudence et efficacité. Surtout, il permettra de s'assurer que les Premières Nations possèdent les outils nécessaires pour aller au-delà de l'héritage colonial et paternaliste laissé par la *Loi sur les Indiens*.

Ce parcours n'est pas une solution rapide aux défis auxquels de nombreuses communautés font face ni une voie que toutes les Premières Nations choisiront de suivre. En fait, certaines Premières Nations pourraient ne jamais emprunter cette voie ou encore ne s'y aventurer que brièvement au fil du temps; néanmoins, ce parcours est une réponse aux besoins et aux souhaits d'un grand nombre de Premières Nations au Canada. Cette réponse est davantage qu'une reconnaissance, elle est un moyen de se prendre en main fondé sur la capacité des Premières Nations de se gouverner elles-mêmes.

Au cours des prochains mois, les institutions de la LGF donneront suite à cette introduction en produisant d'autres chapitres du projet Feuille de route. Chaque chapitre offrira des lignes directrices plus précises et orientera les discussions de fonds sur les principaux domaines de soutien ci-dessous :

- Statistiques et données
- Infrastructures
- Développement économique
- Pouvoirs juridictionnels et accroissement des pouvoirs fiscaux
- La force de l'union
- Gouvernance

Au fil de chacun de ces chapitres, il deviendra plus clair pour le Canada et pour les Premières Nations intéressées que la Feuille de route est en mesure de soutenir une mise en œuvre réussie de la DNUDPA et des droits conférés par l'article 35. Comme le fait le présent chapitre, chacun des chapitres suivants permettra d'entamer des discussions sur les enjeux énoncés et de déterminer des mesures à prendre afin que les choix présentés dans la Feuille de route puissent devenir réalité.

Les conversations générées par ce premier chapitre serviront de point de départ aux institutions de la LGF pour le travail à venir sur la Feuille de route. Ces dernières feront le nécessaire pour obtenir des commentaires du gouvernement fédéral et des Premières Nations afin de peaufiner les nouvelles options qui doivent être accessibles aux Premières Nations. Les institutions invitent également les Premières Nations à voir le projet Feuille de route comme un dialogue qui bénéficiera de leur contribution et de leur point de vue.

Ce projet met l'accent sur le rôle que les institutions de la LGF peuvent jouer pour soutenir la transparence et la reddition de comptes. Il met également l'accent sur les outils dont les Premières

LE PROJET FEUILLE DE ROUTE | 1^{ER} FÉVRIER 2022

Nations ont besoin pour augmenter considérablement leurs capacités économiques et fiscales afin d'avoir d'autres options que simplement dépenser les fonds limités fournis par le Canada.

Le projet Feuille de route n'abordera pas plusieurs éléments en matière de capacité humaine, d'éducation et de culture que les Premières Nations voudront mettre sur pied à mesure qu'elles obtiendront un plus grand contrôle de leurs propres activités. Les institutions de la LGF seront ravies de recueillir des commentaires des leaders d'opinion de Premières Nations sur les façons dont ces aspects peuvent être abordés au moyen de certains des outils qui seront rendus disponibles grâce au projet Feuille de route. L'autonomie gouvernementale est un arbre qui comporte plusieurs branches : la possibilité d'exercer un choix et l'autonomie ont toujours été des éléments fondamentaux du travail des institutions de la LGF et sont au cœur de ce projet.

De toute évidence, il existe un appétit pour les choix que propose le projet Feuille de route. Une envie de transformer les aspirations des Premières Nations en réalité. L'envie d'une plus grande liberté sur la voie de l'autonomie gouvernementale. L'envie d'aller de l'avant de façon concrète, avec le soutien d'institutions autochtones dirigées par des Autochtones, pour remplacer les anciennes institutions de colonisateurs qui ont échoué à leur tâche. L'envie de suivre un parcours menant à une toute nouvelle relation financière pour les Premières Nations à l'intérieur du Canada, un parcours vers la richesse et la croissance dans des conditions dictées par les Premières Nations elles-mêmes, un parcours vers le bonheur et la prospérité tant pour les Premières Nations que pour le Canada.

Les institutions de la LGF sont impatientes d'obtenir le soutien du gouvernement du Canada pour le développement d'initiatives dirigées par des Autochtones favorisant l'instauration d'une nouvelle relation financière axée sur la gestion des risques dans le cadre de la mise en œuvre de la DNUDPA et des droits conférés par l'article 35. Elles anticipent que le présent document, ainsi que les chapitres qui suivront, constitueront le point de départ de discussions de fond et de la création de la possibilité d'exercer des choix au sein de la nouvelle relation financière.

Par la conception de cette Feuille de route, les institutions de la LGF sont ravies de contribuer à ce qui devrait être un nouveau départ dans la relation entre les Premières Nations et le Canada.

Discutons-en bientôt.



First Nations
**FINANCIAL
MANAGEMENT
BOARD**

**CONSEIL
DE GESTION
FINANCIÈRE** des
Premières Nations

Sans frais : 1-877-925-6665

SIÈGE SOCIAL :

100 Park Royal, bureau 300
West Vancouver (Colombie-Britannique)
V7T 1A2

Tél. : 604-925-6665

Téloc. : 604-925-6662

OTTAWA :

170 Laurier Ave W, bureau 608
Ottawa (Ontario)
K1P 5V5

Tél. : 613-319-8016

Téloc. : 613-421-3523

WINNIPEG :

125 Garry St, bureau 850
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3P2

Tél. : 204-815-5785

Téloc. : 204-946-0206

MONTRÉAL :

1410 rue Stanley,
bureau 1015
Montréal (Québec)
H3A 1P8

Tél. : 438-968-3119

Téloc. : 438-387-0999