

## Séance de mobilisation sur une nouvelle relation financière entre les Premières Nations et la Couronne

### *Rapport sommaire*

Le 20 novembre 2017

Hôtel Chelsea, 33, rue Gerrard O., Toronto (Ontario)

### Introduction

Le présent rapport résume la séance de mobilisation mixte d’Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) et de l’Assemblée des Premières Nations (APN) sur une nouvelle relation financière entre les Premières Nations et la Couronne qui a eu lieu le 20 novembre 2017 à Toronto, ~~en~~ (Ontario), à l’hôtel Chelsea. Cette séance a été organisée par les Chefs de l’Ontario, et elle est l’une des neuf séances de mobilisation tenues à ce sujet partout au Canada. Les séances de mobilisation visaient les objectifs suivants :

- permettre aux chefs et aux experts financiers des Premières Nations de mieux connaître les propositions concernant une nouvelle relation financière avec les Premières Nations;
- obtenir la rétroaction des participants relativement à leurs priorités et à leurs principales préoccupations;
- permettre à AANC et à l’APN de prendre connaissance de divers points de vue sur les questions abordées.

Plusieurs fonctionnaires fédéraux d’AANC et un représentant de l’APN ont participé à la séance. M. John Telch des Chefs de l’Ontario a animé la séance. Plusieurs dizaines de membres et de dirigeants des Premières Nations, ainsi que d’autres personnes y ont participé. Un consultant de Hill+Knowlton Strategies a pris des notes. La séance du soir était structurée de la façon suivante (aucun ordre du jour) :

- ~~18 h à~~ **18 h 45** (45 minutes) Mot de bienvenue, mise à jour du Comité mixte des Premières Nations et du Canada sur la relation financière
- **18 h 45 – 20 h** (1 heure 15 minutes) Discussion plénière

### Compte rendu du Comité mixte des Premières Nations et du Canada sur la relation financière

M. Telch invite Catherine Blanchard d’AANC et Ken Medd de l’APN à jeter les bases des discussions de la soirée en fournissant quelques renseignements généraux sur le Comité des Premières Nations et du Canada pour la relation financière (Comité mixte) et en faisant le point sur son travail.

Mme Blanchard commence sa présentation en soulignant que M. Medd et elle sont surtout là pour écouter les participants. Elle affirme qu'ils sont impatients d'entendre toutes les préoccupations ainsi que les questions liées à la création d'une nouvelle relation financière.

En juillet 2016, le gouvernement du Canada et l'APN ont signé un protocole d'entente (PE). Dans ce protocole, on demande aux deux parties de mettre sur pied le Comité mixte, et de produire conjointement des propositions, des options et des recommandations visant :

- à remplacer le plafond de deux pour cent et à définir les facteurs liés aux coûts dans les collectivités des Premières Nations;
- à éliminer les écarts socioéconomiques actuels, notamment à établir des paramètres et des indicateurs de rendement appropriés;
- à déterminer les approches en matière de financement et les mécanismes de transfert financier nécessaires pour favoriser une relation de gouvernement à gouvernement;
- à définir des stratégies de mobilisation pour stimuler l'apport et la participation des Premières Nations à l'élaboration d'options relatives à une nouvelle approche financière.

Pour ce faire, le Comité mixte a créé trois groupes de travail techniques axés respectivement sur la prévisibilité, la suffisance du financement et la responsabilité. Le PE a fixé au 31 décembre 2017 la date limite pour l'achèvement des travaux du Comité mixte.

Après avoir examiné certains des engagements sur la création d'une nouvelle relation financière formulés par le premier ministre Justin Trudeau, le chef national de l'APN, Perry Bellegarde et d'autres responsables, Mme Blanchard décrit la vision commune d'une nouvelle relation financière :

- Relation fondée sur une approche de reconnaissance des droits.
  - Rupture délibérée avec les structures coloniales rigides et les déséquilibres structurels.
    - « Intervention pour améliorer les répercussions économiques et sociales et le bien-être global des peuples autochtones en tant que nations, collectivités et citoyens. »
    - « Conception d'une nouvelle relation financière qui assurera un financement adéquat, prévisible et durable. »
    - « Établissement de relations financières intergouvernementales équitables et adéquates », y compris des « approches de financement et des mécanismes de transfert financier nécessaires pour favoriser une relation de gouvernement à gouvernement ».
- PE conclu entre le Canada et l'APN

Ces discussions se déroulent dans un contexte qui est aussi en évolution. Mme Blanchard mentionne que le premier ministre a récemment annoncé la dissolution d'AANC et la création de deux nouveaux ministères, soit Services aux Autochtones, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord.

La présentation de Mme Blanchard met en évidence deux passages clés de la lettre de mandat de l'honorable Carolyn Bennett, ministre des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord. Dans le premier passage, la ministre est invitée à « travailler avec les peuples autochtones pour les appuyer dans leur travail visant à reconstruire et à reconstituer les nations, favoriser l'autodétermination et,

dans le cas des Premières Nations, faciliter la transition de la *Loi sur les Indiens* vers l'autodétermination ». L'autre passage préconise une « stratégie pangouvernementale visant à véritablement intégrer des représentants autochtones dans les échanges entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au Canada ». Cette section souligne l'importance de faire participer les provinces et les territoires au dialogue concernant une nouvelle relation financière avec les Premières Nations.

Le Canada participe, avec des groupes autochtones autonomes, à des discussions parallèles visant à élaborer un nouveau cadre stratégique relatif aux relations financières avec les gouvernements autonomes. Il sera possible de déterminer comment les nouveaux modèles stratégiques de financement devraient être mis en application tout en veillant à ce que les discussions tenues à une table particulière ne limitent pas les possibilités pour les autres.

M. Medd parle ensuite de la façon dont le Comité mixte comprend les défis qui attendent les Premières Nations, c'est-à-dire :

- Suffisance du financement
- Dépendance à l'égard des transferts
- Modalités de financement rigides et imprévisibles
- Production de revenus
- Exigences en matière d'administration et de rapport
- Accent mis sur la conformité plutôt que sur les résultats

Tout en discutant de ces défis, M. Medd mentionne également que lors de l'assemblée générale annuelle de l'APN tenue à Regina en 2017, AANC s'est engagé à collaborer avec l'APN pour examiner la politique du Ministère concernant le cofinancement, particulièrement en ce qui a trait au financement du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures. Le Ministère s'est également engagé à permettre aux gouvernements des Premières Nations de dépenser des fonds au cours du prochain exercice, éliminant ainsi le problème de la « folie du mois de mars », où l'argent devait être soit dépensé soit retourné à AANC. Ce « report » s'appliquerait aux deux tiers du financement durant cet exercice et à tout le financement durant le prochain exercice.

Puis, M. Medd propose et explique plusieurs points de discussion et de rétroaction établis par le Comité mixte. Ils sont décrits ci-dessous.

**Transition vers un financement suffisant :** Le Canada a reconnu que les niveaux de financement doivent augmenter de manière à ce que les Premières Nations puissent non seulement se rattraper, mais également se maintenir au même niveau. Il est nécessaire d'évaluer les besoins en plus d'investir pour éliminer les écarts socioéconomiques de manière continue. Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent participer à cette discussion, car ils jouent un rôle tout particulièrement important en ce qui touche les questions relatives à la fiscalité, à la production de revenus et aux ressources naturelles. À l'avenir, il faudra élaborer un modèle financier qui tient compte des revenus, des besoins en matière de dépenses et de la nécessité de combler les écarts, de même qu'un mécanisme pour examiner et évaluer le financement. En

outre, le gouvernement fédéral doit investir dans la capacité des Premières Nations à effectuer des analyses financières et à assurer la planification des finances.

**Amélioration de l'autonomie, de la souplesse et de la prévisibilité du financement :** À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral fournit une orientation restrictive sur la façon dont les Premières Nations reçoivent et dépensent des fonds. Les gouvernements des Premières Nations devraient être en mesure de prendre des décisions concernant leurs priorités et leurs investissements. Des ententes de financement à plus long terme pourraient être nécessaires, ou encore des accords permanents qui seraient examinés périodiquement. Au bout du compte, un mécanisme de financement favorisant une relation de gouvernement à gouvernement est nécessaire. Le Comité mixte reconnaît l'importance d'accroître l'autonomie et la souplesse des gouvernements des Premières Nations. À l'avenir, il faudra une approche axée sur les Premières Nations à l'égard de l'établissement de priorités et de la planification du modèle de financement. Il faudra également définir des possibilités relatives aux ententes individuelles et à la diminution des exigences en matière de production de rapports.

**Établissement d'un cadre de responsabilité mutuelle :** Le Comité mixte reconnaît que les gouvernements autochtones doivent rendre des comptes à leurs citoyens en fonction des priorités des Premières Nations. À mesure que ces gouvernements surveillent et évaluent les résultats, produisent des rapports à cet égard et s'adaptent pour s'améliorer en travaillant à combler les écarts socioéconomiques, ils seront tenus de rendre des comptes à leurs citoyens autochtones. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières Nations doivent se rendre des comptes mutuellement en fonction de l'entente de financement qu'ils ont conclue. Ils doivent aussi collaborer pour passer du processus d'intrants/extrants à des cadres axés sur les résultats, et pour élaborer des options de collecte de données et des indicateurs mesurables permettant de déterminer si les écarts socioéconomiques se referment.

**Renforcement des capacités et développement institutionnel :** Il est essentiel de soutenir le renforcement des capacités des Premières Nations afin d'améliorer les résultats et d'éliminer les écarts socioéconomiques. Les besoins en matière de capacités varient selon les Premières Nations et doivent être pris en considération de sorte que toutes les Premières Nations qui souhaitent bénéficier d'une nouvelle relation financière soient en mesure de le faire. Il faut déterminer les secteurs prioritaires du renforcement des capacités, de même que les rôles que doivent jouer les institutions des Premières Nations.

Les commentaires issus de cette séance et des autres séances tenues dans toutes les régions du pays éclaireront la formulation des recommandations et des options conjointes qui seront présentées en décembre 2017 dans un rapport au Chef national et à la ministre des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord. Le travail se poursuivra après décembre 2017 pour continuer de faire progresser la nouvelle relation financière.

## Discussion plénière

Après leur présentation, M. Medd et Mme Blanchard cèdent la parole aux participants qui souhaitent poser des questions ou exprimer des préoccupations. De nombreux points sont soulevés. Voici un résumé des commentaires formulés par les participants lors de la discussion plénière.

**Crédibilité de la mobilisation :** Plusieurs participants se demandent comment le processus de mobilisation peut être mené de bonne foi alors que la relation entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral se caractérise par un manque de confiance et un historique de politiques fédérales néfastes. Les participants citent en exemple le refus constant du gouvernement fédéral de respecter, en 2016, une ordonnance du Tribunal canadien des droits de la personne visant à fournir le financement nécessaire aux services destinés aux familles et aux enfants dans les réserves.

D'autres participants mentionnent le manque de confiance envers la bureaucratie d'AANC en particulier, puisqu'ils croient que de nombreux représentants travaillent au Ministère depuis de nombreuses années et ont participé à la mise en œuvre de politiques et d'orientations qui ont été dommageables pour les Premières Nations.

De plus, les participants ont le sentiment que, pour être crédible, le processus de mobilisation doit inclure toutes les Premières Nations. Selon eux, neuf séances partout aux pays sont insuffisantes et ne représentent pas une véritable mobilisation.

**Suffisance du financement :** Tous les participants sont d'avis que les Premières Nations sont sous-financées et que ce problème requiert une attention immédiate. Ils expliquent que, pendant de nombreuses années, les gouvernements des Premières Nations ont dû essayer de répondre aux besoins de leurs collectivités avec des fonds insuffisants.

**Production de revenus :** Les paiements de transfert ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins des Premières Nations en matière de financement. Les méthodes utilisées pour générer des revenus à partir des terres et des ressources régies par les Premières Nations doivent jouer un rôle dans le financement des gouvernements autochtones. Pour y arriver, les Premières Nations doivent être en mesure d'exercer leurs compétences sur les terres et les ressources.

Les Premières Nations devraient pouvoir percevoir des impôts pour générer des revenus. Les taxes de vente, les taxes ~~re~~liées aux ressources naturelles et les taxes sur les transferts fonciers font toutes parties des possibilités mentionnées.

Un participant suggère que les revenus provenant des territoires des Premières Nations soient placés dans un fonds afin de financer les projets d'immobilisation.

Si des municipalités se trouvent sur le territoire des Premières Nations, elles devraient payer un loyer pour les terres qu'elles occupent.

**Formules de financement :** Selon les participants, les formules de financement utilisées par le gouvernement fédéral doivent s'appuyer sur des données à jour. Certains recommandent que le financement soit basé sur les besoins de la collectivité plutôt que sur une formule. D'autres font remarquer que les Premières Nations de l'Ontario ne reçoivent pas d'AANC un financement

proportionnel à leur population, comme ailleurs au Canada. C'est également les Premières Nations de l'Ontario qui se voient imposer la plupart des avis d'ébullition d'eau dans leurs collectivités.

**Priorités de financement :** On attire l'attention sur divers besoins de financement urgents, tels que :

- Fonctionnement et entretien
- Immobilisations
- Traitement des eaux usées
- Logement
- Éducation, y compris postsecondaire
- Salaires des travailleurs de bandes
- Garderies
- Amélioration du réseau routier
- Installations de formation

**Autres points** soulevés liés à la suffisance de fonds :

- **Les modifications législatives permettant d'ajouter des personnes aux listes des membres des Premières Nations** devraient être accompagnées d'une augmentation du financement pour répondre aux besoins de ces personnes.
- Plusieurs participants font remarquer que le gouvernement canadien possède les fonds nécessaires pour s'attaquer à d'autres enjeux, mais que **lorsque les Premières Nations demandent du financement**, la réponse est toujours qu'il n'y a pas de fonds disponibles, malgré le fait que les besoins de base des Premières Nations, comme le logement et l'eau propre, ne sont pas respectés.
- Les participants expliquent que lorsque des **personnes ne faisant pas partie des Premières Nations** vivent dans une réserve, elles utilisent les services payés par les Premières Nations, mais que ces dernières ne reçoivent aucun financement pour ces dépenses. Les Premières Nations ont besoin de plus de financement pour payer les services utilisés par des personnes non autochtones. Les provinces devraient participer aux discussions pour remédier à ce problème.
- Les participants font également remarquer que lorsque les Premières Nations se trouvent à côté d'un endroit qui attire un **nombre important de touristes**, aucun financement ne leur est fourni par le ministère du Tourisme provincial pour compenser les coûts croissants d'entretien des routes.

**Responsabilisation :** De nombreux participants indiquent que les exigences actuelles en matière de rapport imposées par l'AANC sont coûteuses et pénibles et que leur élimination ou uniformisation pourrait engendrer des économies. Autres points :

- Les Premières Nations devraient être libres de **dépenser l'argent comme elles l'entendent**, plutôt qu'en fonction des modalités d'un programme de financement spécifique d'AANC.
- La **transparence** en matière de modèle et d'allocation de financement contribuerait à établir un lien de confiance entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral.

- Les participants se disent en accord avec un **cadre de responsabilisation mutuelle**, mais indiquent qu'il doit être basé sur une relation de principe.
- Les **revenus autonomes** des Premières Nations ne devraient pas faire l'objet de vérifications par AANC.

#### Autres points soulevés par les participants :

- En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les membres des Premières ~~me~~ne devraient pas être obligés de **s'inscrire uniquement à la bande d'un parent** si les parents sont issus de Premières Nations différentes, puisque cela n'est pas une reconnaissance de leur patrimoine. De plus, si les personnes pouvaient s'inscrire à la bande de chacun de leur parent, elles pourraient faire une demande de financement d'études supérieures aux deux bandes, puisque certaines bandes n'utilisent pas tout le montant du financement alloué aux études postsecondaires.
- Le travail à long terme lié à l'établissement d'une nouvelle relation financière ne devrait pas empêcher de s'attaquer aux **questions plus pressantes** qui nécessitent une attention immédiate. Comme l'un des participants le mentionne : « Nous avons besoin de financement, pas demain, pas l'année prochaine, mais tout de suite. Nous devons agir. »
- Même si les avantages possibles des **institutions des Premières Nations** sont mentionnés, les participants sont préoccupés par le fait qu'une approche nationale plutôt que régionale soit adoptée et se demandent si la création de telles institutions n'entraînerait pas une bureaucratie coûteuse.
- De nombreuses collectivités autochtones ont des **servitudes historiques** sur leur territoire qui ont été vendues à des entreprises par le gouvernement fédéral pour une moindre valeur. Les participants indiquent que les Premières Nations devraient recevoir une compensation.
- Les **griefs historiques** ne peuvent être ignorés dans un effort de création de nouvelles relations ou pour en rétablir d'anciennes. Ces griefs doivent être réglés.
- Selon de nombreux participants, une nouvelle relation financière doit tenir compte de la **capacité sous-développée** des gouvernements des Premières Nations.
- Une nouvelle relation financière doit être fondée sur une véritable relation **de nation à nation**. Les Premières Nations sont des nations et pas un troisième niveau de gouvernement au Canada.
- Les gouvernements des Premières Nations devraient pouvoir décider qui **fera partie de leurs membres**.
- La création d'une **banque de développement des Premières Nations** devrait être envisagée.
- Des **inspections plus sévères** sont nécessaires aux frontières et dans les ports du Canada pour empêcher le trafic de personnes.
- Le règlement des **revendications territoriales** prend trop de temps et doit être accéléré.
- Une nouvelle relation financière fondée sur une **approche universelle** n'est pas la solution.

## Conclusion

M. Medd et Mme Blanchard remercient tous les participants de leur franchise et de leurs commentaires.