

EXAMEN DE LA REDDITION DE COMPTES ET DES CADRES DE RESPONSABILISATION MUTUELLE

RAPPORT FINAL

Présenté à :

l'Assemblée des Premières Nations et
Affaires autochtones et du Nord Canada

Le 25 mai 2017



Institute on
Governance

LEADING EXPERTISE

Institut sur
la gouvernance

EXPERTISE DE POINTE

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	1
Introduction	3
Méthodologie	4
Évolution des notions de la responsabilisation	10
Principes communs	12
Aperçu historique du fédéralisme fiscal	16
Où en sommes-nous aujourd’hui?	19
Vers où nous dirigeons-nous?	23
Questions à débattre pour le Groupe de travail APN-AANC sur la responsabilisation mutuelle	31
ANNEXE A : UN EXAMEN DES ACCORDS DE RESPONSABILISATION : APERÇU DES RÉSULTATS	33
ANNEXE B : FONDS DE PARTENARIAT AVEC LES MUNICIPALITÉS DE L’ONTARIO	49
ANNEXE C : APERÇU HISTORIQUE DU FÉDÉRALISME FISCAL	52
ANNEXE D : PROFIL DE L’UTILISATION PAR AANC DES ACCORDS DE RESPONSABILISATION	63

SOMMAIRE

« Les systèmes sociaux traditionnels des Premières Nations prennent leur source dans la responsabilisation réciproque – chaque membre de la collectivité est responsable de l'incidence de ses décisions et de ses actions, ainsi que de son apport au bien-être de l'ensemble de la collectivité¹. » [Traduction] (Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique)

Le présent rapport a été préparé pour appuyer les délibérations de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) en vue de la transformation de la relation financière entre les Premières Nations et la Couronne. Le rapport est présenté au nom du Groupe de travail technique n° 3 – Responsabilisation mutuelle, dont la tâche consistait à proposer des options visant à établir un cadre de responsabilisation mutuelle qui produirait des résultats pour les citoyens, les collectivités des Premières Nations et le Parlement.

L'Institut sur la gouvernance (l'« Institut »), en consultation avec les coprésidents du Groupe de travail, a conçu un cadre pour guider la recherche sur les accords de financement des différents paliers de gouvernement, au Canada et ailleurs dans le monde. Divers accords de responsabilisation ont été examinés dans le cadre de cette recherche, dont les suivants :

- Revendications territoriales/traités modernes
- Formule de financement des territoires
- Accords et traités internationaux
- Financement global
- Paiements de transfert
- Paiements de transfert municipaux
- Autorités institutionnelles

Aucun des accords examinés n'était réellement réciproque sur le plan de la responsabilisation, mais ces accords apportent tout de même de la valeur à l'étude, car ils offrent des exemples de différentes approches qui contribuent à la réciprocité en matière de responsabilisation.

Les énoncés contenus dans ce rapport sont basés sur les constatations et les conclusions de l'Institut et visent à informer les discussions des groupes de travail techniques.

L'évolution de la responsabilisation au Canada

Les notions de responsabilisation en évolution au Canada et dans le monde sont discutées et définies dans ce rapport, et les principes communs qui constituent le fondement de la responsabilisation mutuelle ou réciproque y sont exposés en bref. On fournit également un aperçu de l'évolution historique du système de fédéralisme fiscal du Canada, dans lequel on explique comment les gouvernements ont peaufiné et simplifié leurs accords financiers en fonction des principes de la responsabilisation. Les paiements de transfert du Canada en santé

et dans les programmes sociaux, la péréquation et le financement des territoires sont tous présentés, de même que les débuts de la relation entre les gouvernements des Premières Nations et la fédération canadienne. On décrit en détail la teneur générale du passage d'un fédéralisme fortement centralisé à un modèle à niveaux multiples plus décentralisé et axé sur le transfert de responsabilités, et on présente les nouveaux partenaires et les nouvelles préoccupations dans les diverses relations financières qui régissent la fédération.

L'état actuel de la relation financière

Le rapport décrit également l'état actuel de la relation financière entre les Premières Nations et le Canada, de même que les principales questions entourant cette relation aujourd'hui. Ces questions comprennent les suivantes : les lacunes des divers modes de financement utilisés par AANC pour appuyer les gouvernements des Premières Nations, le lourd fardeau des Premières Nations en matière de reddition de comptes, l'accent marqué sur les extrants, plutôt que sur les résultats et le manque de transparence entourant les décisions de financement. Ils sont nombreux à penser qu'il faut recadrer la relation de responsabilisation en se détachant du modèle paternaliste axé sur la conformité qui ressemble beaucoup à une relation mandant-mandataire, et en adoptant un modèle plus mutuel et réciproque axé sur une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement. L'Institut a conclu que, bien que les intentions derrière ce mouvement soient bonnes, les relations entre bailleurs de fonds et bénéficiaires sont, de par leur nature, inégales, et les suppositions sur lesquelles repose la relation actuelle sont en soi paternalistes.

Aujourd'hui, pour ce qui est du financement et des résultats, les Premières Nations rendent des comptes en priorité au gouvernement fédéral, et non à leurs citoyens. La reconnaissance du fait que les gouvernements des Premières Nations doivent rendre des comptes à leurs citoyens, comme tous les ordres de gouvernement, est essentielle à tout renouvellement de la relation financière. Ce changement fondamental doit être apporté pour assurer la réciprocité ou la responsabilité mutuelle entre les deux ordres de gouvernement. Les changements superficiels aux systèmes de responsabilisation auront peu d'effets à long terme sans un changement fondamental aux bases de la relation entre les Premières Nations et la Couronne. Des transferts financiers stables et prévisibles de gouvernement à gouvernement fondés sur les mêmes principes et lignes directrices que le financement des provinces, des territoires et des municipalités sont nécessaires pour assurer une véritable responsabilité réciproque.

Il sera important de veiller à ce que les Premières Nations aient la capacité de soutenir de nouveaux mécanismes de financement et de reddition de comptes. Le regroupement de gouvernements individuels des Premières Nations en de nouvelles entités plus grandes grâce à la reconstruction communautaire des nations pourrait accroître la capacité de mettre en œuvre de nouveaux modèles et accords de financement qui appuient de véritables relations de nation à nation. Ce regroupement et cette reconstruction pourraient se faire dans le respect des traités, des cultures et des langues, ou en fonction d'autres paramètres, selon la préférence des Premières Nations. On devrait donner aux collectivités individuelles les moyens de se reconstituer en nations plus grandes, la reconstruction prenant la forme la plus souhaitée par les collectivités. Parmi les autres méthodes de renforcement des capacités, mentionnons les

investissements directs dans les gouvernements des Premières Nations, en particulier leurs systèmes de gestion financière, leurs structures et leur personnel, ainsi que la facilitation et l'amélioration des mécanismes de soutien institutionnel.

Le soutien institutionnel

Un soutien institutionnel est nécessaire pour renforcer la capacité des Premières Nations de soutenir cette transition, et les institutions autochtones créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* auront un rôle essentiel à jouer dans ces efforts. De nouvelles institutions pourraient aussi être nécessaires, y compris un vérificateur général des Premières Nations, un soutien en matière de données et de statistiques et un nouvel organisme paritaire régissant les relations remaniées. Bien que le rôle de ce dernier soit encore à déterminer en détail, il assurerait la gestion de la relation indépendamment du leadership politique.

Le rapport se termine par un survol des questions clés à considérer lors de l'examen des modèles de responsabilisation dans le contexte actuel des peuples autochtones du Canada et de leur vision de l'autonomie, de l'épanouissement personnel et de l'autodétermination. Ces questions sont conçues pour aider les parties à : affiner les définitions de la responsabilité mutuelle/réciproque; opérationnaliser les droits ancestraux et issus de traités et leurs obligations fiduciaires connexes; cerner les principes clés qui sont à la base des futurs accords de responsabilisation réciproque, de même que les conditions et les critères qui doivent être en place pour opérer les changements souhaités dans la relation financière; et déterminer quels changements législatifs et quelles nouvelles institutions seront nécessaires pour superviser la transformation et la transition requises.

INTRODUCTION

En juillet 2016, la ministre des Affaires autochtones et du Nord a signé un protocole d'entente (PE) avec le chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN). Ce PE crée un comité mixte sur les relations financières chargé de réaliser un examen approfondi des ententes financières actuelles et de produire des options, des propositions et des recommandations conjointes concernant :

- les options pour remplacer le plafond de 2 %;
- les options pour éliminer les écarts socioéconomiques;
- les approches de financement et mécanismes de transfert financier;
- les stratégies de mobilisation visant à obtenir la contribution et la participation des Premières Nations dans la préparation de nouvelles options pour établir de nouvelles relations et ententes financières;
- d'autres recommandations jugées importantes pour les deux parties.

Le PE énonce les principes que suivront les deux organisations signataires pour réaliser les

examens techniques et présenter leurs recommandations au comité mixte avant la fin de décembre 2017. Ces principes sont examinés plus en détail dans la section « Principes communs ».

Trois groupes de travail appuient l'initiative sur les relations financières avec les Premières Nations dans le cadre du PE :

- **Groupe de travail technique n° 1 – Financement adéquat** : Proposer des approches pour supprimer le plafond de 2 %, redéfinir le financement au besoin et prévoir des options d'indexation afin que les Premières Nations aient accès à des services et à des programmes comparables à ceux que reçoivent les autres Canadiens.
- **Groupe de travail technique n° 2 – Prévisibilité** : Proposer de nouveaux mécanismes pour assurer un accès efficace, opportun et prévisible au financement d'une façon comparable à celle de programmes et services semblables offerts aux autres Canadiens. Cela comprend des recommandations concernant des politiques et des mesures novatrices sur la façon dont le financement sera versé et les modalités connexes exécutées dans le cadre des nouvelles relations financières.
- **Groupe de travail technique n° 3 – Responsabilisation mutuelle** : Proposer des options concernant un cadre de responsabilisation mutuelle qui produira pour les citoyens/collectivités des Premières Nations, les gouvernements et le Parlement des résultats dans les efforts en vue de faire disparaître les écarts et les inégalités socioéconomiques. Cela comprend la proposition de mesures et d'indicateurs adéquats, ainsi que de sources de données pour les soutenir.

Les membres du Groupe de travail technique n° 3 de l'APN et d'AANC ont demandé à l'Institut d'examiner l'évolution de la reddition de comptes au Canada et les options dont disposent les parties pour déterminer comment elles peuvent mettre en œuvre de nouveaux cadres de responsabilisation mutuelle qui appuient le développement, entre le Canada et les peuples autochtones, de nouvelles relations de nation à nation fondée sur la reconnaissance des droits, la collaboration et le partenariat.

MÉTHODOLOGIE

L'Institut a travaillé avec les responsables de projet de l'APN et d'AANC pour élaborer la méthodologie et le cadre de travail nécessaires à cette recherche. La méthodologie qui a été adoptée pour la recherche est décrite ci-dessous.

Cadre de recherche

L'Institut a élaboré un cadre pour guider les recherches sur ce que font les autres ordres de gouvernement (provinces/territoires/municipalités) au Canada afin de soutenir la reddition de comptes partagée et mutuelle pour la prestation de programmes et de services essentiels semblables à ceux offerts dans les réserves par le gouvernement fédéral.

Examen et sélection des accords à examiner

Après une rencontre initiale avec les coprésidents du Groupe de travail de l'APN et d'AANC, l'Institut a préparé un programme consolidé dans lequel il a déterminé les domaines clés à utiliser pour évaluer chaque accord. Ces domaines sont les suivants :

- Le type d'accord utilisé pour transférer les fonds;
- La formule de financement;
- Les principes sous-jacents à l'accord;
- Les conditions attachées aux transferts;
- Le type de mécanisme de responsabilisation utilisé;
- Les mesures du rendement et, le cas échéant, les institutions qui surveillent la responsabilisation ou le rendement;
- Les mécanismes de résolution des conflits utilisés. (**Note** : même si ces mécanismes ont été nommés, d'autres recherches pourraient être nécessaires pour comprendre à quelle fréquence ils ont été utilisés.)
- Le degré de transparence.

Pour déterminer quels accords de responsabilisation méritent un examen et une analyse approfondis, l'Institut a commencé par réaliser une analyse contextuelle des accords de transfert intergouvernementaux. Après consultation avec les coprésidents du Groupe de travail de l'APN et d'AANC, l'équipe a décidé d'évaluer environ 20 accords qui avaient le potentiel de contribuer à établir la responsabilité mutuelle/réciproque, ou du moins qui laissaient supposer un potentiel d'adaptation à un contexte canadien de nation à nation.

En se fondant sur les recherches préliminaires sur chacun de ces accords, l'Institut a compilé les résultats des accords dans un tableau individuel selon les domaines énumérés ci-dessus. Les accords ont été analysés et comparés afin de réduire la liste de vingt accords « prometteurs » aux sept accords les plus pertinents, sur les plans de la portée, de la variance, de la valeur comparative et des renseignements sur les modèles actuels d'accord de transfert et les pratiques exemplaires qui y sont associées. Les accords qui ont été retenus sont les suivants :

- Revendications territoriales/traités modernes
- Formule de financement des territoires
- Accords et traités internationaux
- Financement global
- Paiements de transfert
- Paiements de transfert municipaux

- Autorités institutionnelles

Ces cas présentent différents types d'accords et différentes approches pour tenir les parties responsables. Aucun des accords examinés n'est réellement réciproque sur le plan de la responsabilisation, mais ces accords apportent tout de même de la valeur à l'étude, car ils offrent différentes approches qui nous orientent vers la réciprocité. Les principaux types d'accords examinés sont décrits ci-dessous. Vous trouverez à l'annexe A un aperçu plus détaillé des conclusions de l'examen des ententes de responsabilisation spécifiques.

Aperçu des types d'accords de responsabilisation examinés

Revendications territoriales/traités modernes

Les traités modernes représentent les relations juridiques de nation à nation et de gouvernement à gouvernement entre les signataires autochtones, le gouvernement du Canada et, dans certains cas, une province ou un territoire. Ils visent à officialiser, à mieux définir et à reconnaître les droits des signataires autochtones sur les terres et les ressources dans leur territoire traditionnel, et à apporter des améliorations significatives au bien-être social, culturel, politique et économique des peuples autochtones concernés. Parallèlement, ces traités fournissent à tous les signataires une base mutuellement convenue pour l'exploitation et l'utilisation bénéfiques et durables des terres et des ressources traditionnelles des peuples autochtones.

Les traités modernes portent notamment sur :

- la propriété et l'utilisation des terres, des eaux et des ressources naturelles, y compris les ressources du sous-sol;
- la gestion des terres, des eaux et des ressources naturelles, y compris la faune aquatique et terrestre;
- la chasse et la pêche;
- la protection de l'environnement et l'évaluation environnementale;
- le développement économique;
- l'emploi;
- les marchés du gouvernement;
- le transfert de capitaux;
- les redevances pour l'exploitation des ressources;
- les ententes sur les répercussions et les avantages;
- les parcs et les aires de conservation;
- l'épanouissement culturel et social;
- le maintien des programmes ordinaires pour les Autochtones et d'autres programmes généraux et fonds;
- les ententes sur l'autonomie gouvernementale et le gouvernement populaire.

Quand un traité moderne est ratifié, les droits qu'il contient sont reconnus et protégés dans la Constitution, et les modalités du traité prévalent contre les lois et les politiques du Canada².

AANC définit les traités comme des « ententes solennelles » entre la Couronne et les peuples autochtones et offre un certain contexte sur les traités historiques et modernes :

« Le gouvernement du Canada et les différentes instances judiciaires estiment que les traités conclus entre la Couronne et les Autochtones sont des accords solennels stipulant les obligations et les avantages qui échoient aux deux parties, ainsi que les promesses faites par celles-ci.

À compter de 1701, dans ce qui allait devenir le Canada, la Couronne britannique a signé des traités solennels destinés à encourager l'établissement de rapports pacifiques entre les Premières Nations et la population non autochtone. Au cours des siècles qui ont suivi, des traités ont été signés pour définir, entre autres, les droits respectifs des Autochtones et des gouvernements relativement à l'usage et à la jouissance des terres traditionnellement occupées par les Autochtones.

Au nombre des traités, on distingue les traités historiques, signés entre 1701 et 1923, et les traités modernes, connus sous le nom de règlements de revendications territoriales globales.

Les droits issus des traités qui existaient déjà en 1982 (année d'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle*) et ceux qui ont été accordés par la suite sont reconnus et confirmés par la Constitution canadienne³. »

Pour cette recherche, l'Institut a souligné la Convention des Cris de la Baie-James de 1975, le Traité avec les Nisga'a de 1998 et l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993.

Formule de financement des territoires

Selon le ministère des Finances du Canada, la formule de financement des territoires (FFT) est une forme de paiement de péréquation qui finance les services publics dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon, afin que les résidents de ces territoires puissent profiter de services similaires à ceux offerts dans les provinces. La FFT est un transfert annuel inconditionnel du gouvernement du Canada aux trois gouvernements territoriaux, et dont le but est de permettre à ces derniers de fournir à leurs résidents un éventail de services publics sensiblement comparables à ceux offerts par les gouvernements provinciaux, à des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

La FFT aide les gouvernements territoriaux à financer des services publics essentiels dans le Nord, comme les hôpitaux, les écoles, les infrastructures et les services sociaux, et elle tient compte du coût élevé des services publics dans le Nord et des défis que doivent relever les

gouvernements territoriaux pour parvenir à offrir ces services à un grand nombre de petites collectivités isolées⁴.

Accords et traités internationaux

Certains accords et traités internationaux entre États contiennent des éléments de réciprocité dans leurs structures de responsabilisation. Nous avons examiné deux cas : les cadres de responsabilisation mutuelle pour la coopération au développement et la Commission mixte internationale établie par un traité entre le Canada et les États-Unis.

Affaires mondiales Canada utilise des accords-cadres de responsabilisation mutuelle pour souligner la volonté des gouvernements à établir et à accepter des engagements mutuels envers les objectifs de développement et de gouvernance au niveau administratif.

L'accord-cadre de responsabilisation mutuelle entre le gouvernement du Canada et les Philippines a été choisi pour être examiné dans le cadre de cette étude. Parmi les questions examinées, notons la nature de l'accord, la définition des responsabilités et la question de savoir si la réciprocité se traduit par un partenariat égal.

La Commission mixte internationale est un organisme de collaboration intergouvernementale née d'un partenariat entre le Canada et les États-Unis. « La Commission mixte internationale s'emploie à prévenir et à résoudre les différends entre les États-Unis d'Amérique et le Canada en vertu du Traité sur les eaux limitrophes de 1909 et veille au bien commun des deux pays en tant qu'organe indépendant et objectif conseillant les deux gouvernements⁵. »

Financement par contribution globale

Une subvention globale est un financement qui est fourni sous la forme d'un transfert unique, généralement pluriannuel, d'un organisme à un autre afin de financer une série de programmes ou d'initiatives. Le bénéficiaire jouit d'une certaine flexibilité pour ce qui est des domaines spécifiques financés par la subvention, mais il doit respecter certaines dispositions générales.

Selon son administrateur, le Département du logement et du développement urbain des États-Unis, l'Indian Housing Block Grant Program est une formule de subvention qui offre toute une gamme d'activités de logement abordable dans les zones et les réserves indiennes. L'approche de la subvention globale pour le logement des Amérindiens a été rendue possible par la *Native American Housing Assistance and Self Determination Act* de 1996.

Le financement par contribution globale est une option pour le versement de paiements de transfert à des bénéficiaires autochtones en vertu de laquelle le bénéficiaire doit répondre à certains critères d'évaluation, et où un certain nombre de programmes de paiements de transfert requérant une collaboration de cinq ans ou plus avec le bénéficiaire pour atteindre les objectifs peuvent être financés dans le cadre d'une entente de financement pluriannuelle unique.

Accords de paiements de transfert

Les transferts prennent différentes formes, et les provinces reçoivent des paiements de transfert (du gouvernement fédéral) et effectuent des transferts (aux administrations municipales). Voici quelques types de transfert :

Paiement de transfert : « Paiement en espèces ou transfert de biens, de services ou d'actifs à une tierce partie bénéficiaire qui n'a pas pour résultat l'acquisition de biens, de services ou d'actifs par le gouvernement⁶. » [Traduction]

Subvention : « Une subvention est un paiement de transfert inconditionnel. Les critères d'admissibilité qui sont appliqués avant le versement font en sorte que les objectifs du programme seront atteints. L'individu ou l'organisation qui répond aux critères d'admissibilité peut généralement recevoir la somme sans avoir à remplir d'autres conditions. Les subventions ne font pas l'objet d'une reddition de comptes ni d'une vérification⁷. »

Contribution : « Une contribution est un paiement de transfert conditionnel. Le bénéficiaire doit satisfaire à des conditions précises avant de pouvoir toucher la somme. À la différence des subventions, les contributions sont soumises à des exigences de rendement précisées dans l'entente de contribution. Avant de recevoir la contribution, le bénéficiaire doit présenter : une stratégie de mesure du rendement dans laquelle il explique les objectifs et les résultats attendus du programme; les indicateurs de rendement et les cibles; les stratégies de vérification interne et d'évaluation. Le gouvernement peut vérifier l'usage que le bénéficiaire a fait de la contribution⁸. »

Autre paiement de transfert : « Paiement en espèces ou transfert de biens, de services ou d'actifs effectué en fonction de crédits à une tierce partie bénéficiaire, y compris une société d'État, et qui n'a pas pour résultat l'acquisition de biens, de services ou d'actifs par le gouvernement du Canada. Les paiements de transfert comportent les catégories suivantes : les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert. Les paiements de transfert n'incluent pas les investissements, les prêts, ni les garanties d'emprunt⁹. »

Paiements de transfert municipaux

Au Canada, les municipalités dépendent des transferts financiers pour remplir environ 20 % de leurs exigences budgétaires. Le reste des fonds provient de source locale, soit des impôts fonciers. Ailleurs dans le monde, en particulier dans les pays en voie de développement qui connaissent depuis peu un processus de décentralisation, les transferts financiers représentent la grande majorité des recettes municipales, soit jusqu'à 70 % ou 80 % des budgets municipaux. Comme l'a souligné la Fédération canadienne des municipalités, sans accès à un financement stable et prévisible provenant de ces transferts gouvernementaux, ces municipalités seraient incapables de fournir les services publics et les infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins mêmes les plus essentiels de leurs collectivités¹⁰.

Le gouvernement de l'Ontario utilise le Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) comme mécanisme de transfert de paiements aux municipalités. Grâce à ce mécanisme,

505 millions de dollars en financement inconditionnel ont été transférés à 338 municipalités de taille et de richesse variées dans toute la province¹¹. Combiné au transfert à la province de diverses responsabilités pour les services municipaux, ce financement totalise plus de 2,3 milliards de dollars en paiements pour les activités des administrations locales¹². Les mécanismes suivants sont utilisés pour allouer des fonds aux gouvernements en fonction du besoin relatif :

1. Subvention de péréquation fondée sur l'évaluation;
2. Subvention aux collectivités du Nord;
3. Subventions aux collectivités rurales;
4. Subvention liée à la situation financière pour les municipalités rurales et du Nord;
5. Aide transitoire¹³.

Pour obtenir plus de détails sur les mécanismes de financement du FPMO, veuillez consulter l'annexe B.

Autorités institutionnelles

Diverses institutions à travers le pays, dont la Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique, le vérificateur général et les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, ont des structures de reddition de comptes qui informent le réaménagement des relations financières entre le Canada et les Premières Nations. Ces organisations sont responsables devant les divers gouvernements sous l'autorité desquels elles sont établies, et auprès des citoyens par le biais de divers mécanismes. Quand elles sont pertinentes, ces institutions sont citées dans le présent rapport.

ÉVOLUTION DES NOTIONS DE LA RESPONSABILISATION

La définition traditionnelle de la responsabilisation suppose « *une relation dans laquelle une partie, à qui on rend des comptes, a le droit de demander des renseignements sur les actions d'une autre partie, qui rend les comptes, de mener des enquêtes sur ces actions et de les examiner* » [traduction] (Mulan, 2002, p. 3). Dans le contexte autochtone, cela a conduit à un régime de responsabilisation unilatérale.

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVGC) définit la responsabilisation comme suit :

« [...] une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés. [...] Une reddition de comptes efficace requiert des informations : soit établir au départ ce qui est attendu et rendre compte de ce qui a été réalisé par rapport à ces attentes. Elle requiert en outre un apprentissage : à la lumière des attentes, voir ce qui a été

réalisé ou ne l'a pas été, et ce qui a été appris et qui améliorera le rendement futur¹⁴. »

En 2002, le BVGC a déclaré (comme il l'avait fait dans bien des rapports antérieurs) : « Il faut trouver des solutions réalistes pour améliorer la reddition de compte [...]»¹⁵. Plus récemment, le BVGC a noté ce qui suit dans son rapport de juin 2011 : « La signature d'accords de contributions entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations peut également nuire à une reddition de comptes appropriée envers les membres des Premières Nations¹⁶. » Il est souvent difficile de savoir qui est responsable auprès des membres des Premières Nations d'obtenir de meilleurs résultats ou d'assurer un certain niveau de services. Les Premières Nations citent souvent le manque de financement fédéral comme la principale raison pourquoi les services ne sont pas adéquats. Pour sa part, AANC maintient que le fait que le gouvernement fédéral finance les services destinés aux Premières Nations ne signifie pas qu'il est responsable d'assurer la mise en œuvre de ces services.

On reconnaît que pour opérer des changements positifs, les Premières Nations devront jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ces changements. Elles devront diriger des efforts pour :

- cibler les résultats;
- contribuer à la préparation des changements législatifs;
- établir une gouvernance efficace et responsable et définir des normes de service au sein de leurs collectivités;
- déterminer comment surveiller et faire appliquer ces normes¹⁷.

Par ailleurs, la responsabilisation dans le contexte autochtone exige une réflexion sur les responsabilités et obligations fiduciaires qui découlent de la protection constitutionnelle des peuples autochtones et de leurs droits issus des traités. Selon Kornelsen (2015) :

« Opérationnaliser les droits ancestraux et issus des traités et les obligations fiduciaires qui s'y rapportent dans les théories de la responsabilisation réciproque pourrait à la fois favoriser son adoption et clarifier son contenu¹⁸. » [Traduction] (p. 6).

La position selon laquelle les gouvernements canadiens ont l'obligation fiduciaire de veiller à ce que les intérêts des peuples autochtones soient pris en compte et ne soient pas minés par les lois ou les politiques fédérales ou provinciales jouit d'un appui écrasant (y compris dans la jurisprudence). Kornelsen soutient que les obligations fiduciaires du Canada découlent d'une relation historique de responsabilité, de confiance et de vulnérabilité mutuelle. Les rôles et les responsabilités mutuels qu'impliquent les relations fiduciaires peuvent permettre de passer de modèles accusatoires axés sur les droits à des modèles fondés sur la responsabilité mutuelle/réciproque¹⁹.

Responsabilisation réciproque

L'Organisation de coopération et de développements économiques est arrivée à la conclusion que la responsabilisation mutuelle repose sur la confiance et le partenariat autour de programmes communs, plutôt que sur des sanctions sévères en cas de non-respect. Cette relation est nécessaire pour encourager le changement de comportement qui assurera le respect des engagements. Des preuves recueillies par tous les partenaires et mises en commun appuient cette affirmation²⁰.

Au 21^e siècle, la notion de responsabilisation réciproque dans le contexte autochtone suscite une grande attention et est le sujet d'une vaste expérimentation. La responsabilisation réciproque a été définie comme « *la reddition de comptes au sein d'un groupe et entre des groupes afin que les acteurs négocient leur identité, leurs obligations et leurs engagements les uns par rapport aux autres, créant un environnement de responsabilités réciproques*²¹ » [traduction]. Kornelsen soutient en outre que la prise en considération des perspectives autochtones sur la réciprocité et la reddition de comptes est un élément essentiel, mais largement négligé, de la mise sur pied de modèles de responsabilisation efficaces et appropriés entre les peuples autochtones et les bailleurs de fonds gouvernementaux. Les principes que toutes les parties doivent respecter pour atteindre les résultats escomptés sont cruciaux pour ces accords.

PRINCIPES COMMUNS

Les fondements de la responsabilisation mutuelle sont des principes communs qui, de l'accord des deux parties, guideront les parties dans la réalisation de l'accord – fondamentalement les principes que les parties acceptent de respecter et de mettre en pratique. Pris ensemble, ils constituent le fondement d'un engagement commun. Il faut reconnaître que les principes doivent être solidaires – ignorer un principe compromet tous les principes de l'accord.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'APN et AANC ont signé un PE qui contient un certain nombre de principes directeurs. Plus précisément, la déclaration selon laquelle la nouvelle relation financière devrait être fondée sur le principe du financement « suffisant, prévisible et soutenu », et la stipulation que le PE ne doit « diminuer, abroger ou enfreindre aucun droit autochtone inhérent ancestral, aucun droit issu de traités, aucun droit légal ni aucun autre droit des Premières Nations, ni y déroger ». Parmi les autres grands principes du PE, notons les suivants :

- *Relations de nation à nation* : Le Canada et l'APN favoriseront le renouvellement de la relation de nation à nation entre les Premières Nations et la Couronne en s'appuyant sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat.
- *Amélioration des résultats socioéconomiques* : Les deux parties reconnaissent le besoin de prendre des mesures pour améliorer le bien-être général des nations, des collectivités et des citoyens des Premières Nations. Ces mesures doivent inclure le développement conjoint de relations financières intergouvernementales équitables et

adéquates.

- *Coopération* : Les deux parties acceptent de travailler ensemble à éliminer les écarts et les inégalités entre les membres des Premières Nations et les autres Canadiens.
- *Respect des structures établies* : Les deux parties reconnaissent que les Premières Nations ont établi des structures de gouvernance et que leurs gouvernements doivent participer pleinement à la conception et à la prestation des services essentiels.

Vous trouverez ci-dessous une série de catégories et de propositions pouvant servir à lancer le dialogue productif qui devra avoir lieu afin de réduire cette liste exhaustive à une articulation plus sélective des principes mutuellement établis. Les principes convenus dans le PE entre l'APN et AANC devraient être considérés comme un point de départ pour aider le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières Nations à articuler et à réaffirmer les principes qui guideront la reconstruction de leur relation de nation à nation.

Cet examen a révélé que la plupart des accords énoncent les principes qui régiront la relation et qui sont nécessaires pour établir et entretenir des relations positives et atteindre les résultats attendus.

Principes de la reddition de comptes

La Banque mondiale propose cinq principes pour la reddition de comptes :

- *Certitude* : promouvoir la certitude en matière de financement avec le temps pour faciliter la planification à moyen et à long terme.
- *Autonomie* : indépendance et flexibilité dans la définition des priorités locales.
- *Revenu adéquat* : revenu suffisant pour s'acquitter de ses responsabilités.
- *Efficiences* : facilité à demander, à enregistrer et à faire rapport, encourage généralement la bonne organisation.
- *Équité* : juste, le besoin financier est contrebalancé par la capacité de générer des fonds²².

Pour ce qui est de la relation financière avec les Autochtones, ces principes sont directement liés au rôle de reddition de comptes du gouvernement fédéral dans tout nouveau cadre de responsabilisation axé sur la réciprocité. Le gouvernement fédéral devrait respecter fidèlement ces principes lorsqu'il redéfinira sa relation financière avec les Premières Nations.

Principes de la réciprocité

Les principes suivants devraient être inclus dans une relation de responsabilisation ouverte, réciproque et axée sur les résultats, car ils exigent un certain degré de réciprocité entre les partenaires. Note : dans le contexte des Premières Nations, il est reconnu que ces dernières doivent rendre des comptes à leurs citoyens, ce qui est en contradiction avec la relation traditionnelle de responsabilisation mandant-mandataire.

- *Responsabilité partagée* : Responsabilité pour les résultats obtenus. Pour les accords entre les Premières Nations et les autres paliers de gouvernement, cela veut dire que toutes les parties partagent un intérêt pour les gouvernements et les citoyens autochtones, de même que la responsabilité de les soutenir.
- *Objectivité* : Elle garantit que les facteurs qui influent sur les décisions sont structurés de manière à prévenir le favoritisme et à corriger les déséquilibres de pouvoir²³.
- *Équité et cohérence* : Les ententes financières devraient traiter d'une manière raisonnablement uniforme les gouvernements autochtones dont la situation financière est raisonnablement comparable, p. ex. équité entre les régions, et dans une même région, entre différentes bandes ou différents conseils tribaux²⁴.
- *Processus communs* : Les ministères ont des processus, outils et modèles communs qui les aident à assurer une surveillance cohérente des paiements de transfert²⁵.
- *Réceptivité* : Réceptivité aux changements dans la situation financière du bénéficiaire et flexibilité voulue pour absorber les modifications aux ententes, afin de permettre l'évolution de la portée de la responsabilité du bénéficiaire et de sa capacité de gestion²⁶.

Relation axée sur les mesures incitatives

Une question importante pour l'APN et AANC consiste à déterminer si le nouveau système de transfert financier devrait prévoir des mesures incitatives ou être neutre sur le plan des politiques.

- *Mesures incitatives* : Elles encouragent une saine gestion financière²⁷.
- *Neutralité sur le plan des politiques* : Les accords financiers ne devraient pas influencer sur les choix des gouvernements en matière de politiques.
- *Moyens financiers* : Les coûts relatifs à la gestion de la mise en œuvre des accords financiers doivent être abordables.
- *Incitatifs clairs* : Ils poussent le bénéficiaire à stimuler le développement économique, à élargir ses sources de revenus, à aborder les questions sociales et à favoriser l'autosuffisance²⁸.
- *Mesures incitatives axées sur le rendement* : Penser aux comportements qu'on souhaite voir chez les personnes et les partenaires, et élaborer des mesures incitatives ou des indicateurs qui encouragent ces comportements.
- *Concentration et spécialisation pour une efficacité accrue* : Encourager le regroupement et la création d'ententes de services partagés entre les Premières Nations, centraliser les processus lorsque les coûts diminuent à mesure que l'échelle augmente, miser sur la concentration quand des gains d'efficacité peuvent être réalisés grâce à la spécialisation et mettre des gens ensemble lorsqu'il y a des avantages au travail à proximité de gens qui réalisent des activités connexes²⁹.

Principes de transparence

Plusieurs facettes peuvent être dégagées d'un même principe de transparence. La transparence implique que la gestion des ententes financières est ouverte et claire, et que des politiques et méthodes de financement sont définies. Les principales facettes sont les suivantes :

- *Transparence* – Les accords financiers devraient être administrés ouvertement et de façon transparente, et les politiques et méthodes de financement devraient être clairement énoncées.
- *Échange d'information* : L'information et les données pertinentes et appropriées sont recueillies, gérées et communiquées dans tout le gouvernement³⁰.
- *Fonctionnement et résultats du programme* : Ils sont clairs (transparence) pour les autorités bénéficiaires, les membres de leurs collectivités et le grand public.
- *Accent sur les résultats* : Les objectifs des activités de paiement de transfert sont clairement définis et contribuent à l'atteinte de résultats pour les politiques publiques³¹.

Principes de prestation des services

La liste suivante comprend des principes axés sur les processus dans le domaine de la responsabilisation mutuelle :

- *Comparabilité* : Les normes de service devraient être sensiblement « les mêmes pour tous les citoyens », et « tous les citoyens canadiens devraient profiter d'un accès comparable » aux programmes et aux services. Les citoyens des Premières Nations devraient avoir accès à des programmes et à des services raisonnablement comparables à ceux dont profitent les autres Canadiens dans des circonstances semblables. Il faut toutefois reconnaître qu'il existe une certaine tension entre le principe de comparabilité et l'accent sur les besoins les plus importants.
- *Communication* : Maintien de communications respectueuses et constructives entre les parties³².
- *Intégration complète* : Pleine intégration de tous les programmes et services³³.
- *Participation* : Faire participer les Premières Nations à la prise de décisions sur les programmes et les services³⁴.
- *Planification de la mise en œuvre* : Le changement doit être soigneusement planifié et appliqué par étapes, en tenant compte des dispositions sur les droits acquis et les autres rajustements, car une application rigoureuse de ces principes modifierait la nature de la relation de reddition de comptes aussi bien que la structure des processus connexes (cadres de rendement, « conversations » sur le rendement, ciblage du financement en vue de créer des incitatifs et d'augmenter les fonds propres³⁵).

La section suivante contextualise cette étude en expliquant l'évolution historique des ententes financières au Canada. Suit une analyse des initiatives contemporaines et des réflexions sur les moyens d'améliorer la reddition de comptes.

APERÇU HISTORIQUE DU FÉDÉRALISME FISCAL

Le système fédéral du Canada a évolué au cours du siècle dernier et continue de se développer en s'adaptant aux réalités sociales, économiques et politiques changeantes avec une flexibilité relative. Le résumé suivant du fédéralisme fiscal canadien est présenté pour souligner la voie prise par le Canada pour arriver à ses relations gouvernementales actuelles. Un aperçu plus complet est présenté à l'annexe C.

La fédération canadienne a vu le jour en 1867, et la première constitution, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, a divisé les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, conférant au gouvernement fédéral un pouvoir considérable sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Le gouvernement fédéral a reçu la plupart des pouvoirs d'imposition, et les provinces se sont vu confier des responsabilités en matière de soins de santé, d'éducation et de services sociaux. Ces responsabilités sont devenues de plus en plus coûteuses après le lancement du système public de santé et de programmes sociaux du berceau à la tombe au milieu du 20^e siècle. Ce développement a créé un déséquilibre fiscal entre les responsabilités des provinces et leur capacité de générer des revenus, et un déséquilibre entre les provinces et territoires les plus riches et les plus pauvres, dont les capacités fiscales étaient très inégales. Deux systèmes de paiements de transfert ont été créés pour remédier à cette situation. Ils deviendront éventuellement le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), ainsi que les systèmes de péréquation et de formule de financement des territoires.

Du partage des coûts au financement global

Le TCS et le TCPS tirent leurs origines des ententes fédérales de partage des coûts conclues avec les provinces dans les années 1950 et 1960. Ils ont été modifiés à maintes reprises et ont finalement mené à un système de subventions globales où des subventions sont distribuées aux provinces par le gouvernement fédéral à condition que quelques principes et conditions de base soient respectés. Pour le système de santé, ces principes sont énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé* : universalité, transférabilité, accessibilité, intégralité et gestion publique. Pour le TCPS, les provinces doivent voir à ce qu'il n'y ait aucune exigence en matière de résidence qui empêche les Canadiens de se prévaloir des programmes, peu importe leur province d'origine.

Les transferts sont inconditionnels tant que ces principes sont respectés, et les provinces sont libres de dépenser les fonds comme elles le souhaitent. Contrairement aux ententes de partage des coûts des années 1950 et 1960, qui donnaient aux provinces moins de latitude pour

concevoir et exécuter leurs propres programmes, ces transferts ne prévoient aucun mécanisme de reddition de comptes ou de vérification pour savoir exactement comment les fonds sont dépensés. Le système actuel reconnaît que la reddition de comptes de gouvernement à citoyen est préférable à la reddition de comptes de gouvernement à gouvernement et suppose que les assemblées législatives provinciales assureront le gros de la reddition de comptes pour veiller à ce que les fonds soient dépensés de façon appropriée. Une certaine reddition de comptes a toutefois lieu lors de la négociation de nouveaux accords de financement.

Péréquation

La péréquation est apparue dans les années 1960 et 1970 pour corriger le déséquilibre entre les provinces, et elle est aujourd'hui consacrée en principe dans la Constitution du Canada. La péréquation répond à la croyance générale que tous les Canadiens devraient avoir un accès égal aux services publics, peu importe où ils résident au Canada. Ce principe est exprimé dans la disposition constitutionnelle qui stipule qu'il faut assurer des « services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable ». Les paiements de péréquation sont calculés avec des formules de financement complexes et parfois controversées qui tiennent compte de la capacité de production de recettes par habitant des provinces. La formule calcule la différence entre le rendement fiscal par habitant des provinces en utilisant les niveaux d'imposition moyens et la moyenne nationale. Les fonds sont transférés des provinces ayant la capacité fiscale la plus élevée aux provinces qui génèrent moins de revenus. La formule est rajustée périodiquement en fonction des réalités économiques changeantes, ce qui a donné à des changements dans le statut des provinces. Par exemple, l'Ontario est maintenant un bénéficiaire des transferts de péréquation plutôt qu'un donateur, tandis que Terre-Neuve, longtemps bénéficiaire, est devenue un donateur. Les transferts sont inconditionnels, et les fonds sont distribués de plein droit. Les citoyens de chaque province assument la responsabilité démocratique pour les fonds dépensés par l'intermédiaire de leurs assemblées législatives élues.

Formule de financement des territoires

Des transferts sont également effectués par le gouvernement fédéral aux trois gouvernements territoriaux. La formule de financement des territoires (FFT) repose sur une formule qui calcule la différence entre la base de dépenses brutes d'un territoire et sa capacité de générer ses propres revenus par l'imposition et les services, tout en tenant compte du coût plus élevé de la prestation de services dans les collectivités isolées et sous-peuplées du Nord. Le gouvernement fédéral finance la différence. Étant donné les assiettes fiscales et les capacités de génération de revenus relativement faibles des trois territoires, le financement fédéral couvre l'essentiel des dépenses des gouvernements territoriaux. Comme la péréquation, le TCS et le TCPS, la FFT est inconditionnelle et vise à assurer des niveaux de services et d'imposition sensiblement comparables pour tous les Canadiens. On tient pour acquis que les assemblées législatives démocratiquement élues des divers gouvernements territoriaux exerceront une reddition de comptes efficace de manière à assurer une utilisation adéquate des fonds.

Paielements de transfert municipaux

Des transferts sont également effectués dans le cadre de divers systèmes, des gouvernements provinciaux aux municipalités. Le système de transferts municipaux de l'Ontario, le Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO), est le plus important transfert provincial. Grâce à ce fonds, le gouvernement a transféré 505 millions de dollars en financement inconditionnel à 338 municipalités de taille et de richesse relatives dans la province. Ce système utilise différents mécanismes et indices pour allouer des fonds aux administrations en fonction des besoins relatifs, et il tient compte des circonstances variées des municipalités de la grande et peuplée province. Le Fonds est expliqué en détail à l'annexe B.

Évolution vers des relations de nation à nation

La montée en puissance des gouvernements des Premières Nations en tant que partenaires autonomes au sein de la fédération canadienne, et non comme des organismes sous la tutelle du gouvernement fédéral, a ajouté une nouvelle dimension au fédéralisme fiscal canadien. En vertu de la *Loi sur les Indiens* de 1876, le ministère de l'Intérieur (maintenant le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada) a établi un système de gouvernement représenté par les chefs et les conseils de bande et a délégué certains pouvoirs nominaux aux gouvernements tribaux. La plupart des pouvoirs et des responsabilités sont toutefois demeurés entre les mains des agents des Indiens du Ministère. Au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle, les gouvernements des Premières Nations ont commencé à assumer de plus en plus de responsabilités pour leurs propres affaires, et le Ministère est devenu principalement un bailleur de fonds plutôt qu'un fournisseur. Grâce à leur résistance et à leur activisme, les Autochtones ont obtenu la reconnaissance des droits ancestraux à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la signature d'un certain nombre de traités modernes et d'accords sur l'autonomie gouvernementale de 1975 à aujourd'hui, y compris la création du Nunavut, en 1997 (à la suite de la conclusion de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut).

AANC et d'autres ministères fédéraux versent des fonds aux Premières Nations non autonomes en vertu de quatre autorisations principales : les subventions, les contributions, le mode optionnel de financement et les paiements de transfert souples (vous trouverez plus de détails à ce sujet à l'annexe D). Le financement accordé dans le cadre de ces autorisations est fourni aux gouvernements des Premières Nations au titre d'ententes globales de financement, d'ententes de financement entre AANC et les Premières Nations et d'ententes de financement entre le Canada et les Premières Nations. Ce sont les moyens utilisés pour verser les fonds aux collectivités autochtones par l'intermédiaire des quatre principaux ministères responsables de la distribution du financement autochtone : AANC, Santé Canada, Emploi et Développement social Canada (EDSC) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Le transfert des responsabilités a donné aux gouvernements des Premières Nations des responsabilités liées au financement fédéral. Cette relation est très importante, mais elle est présentement structurée de manière à imposer aux gouvernements des Premières Nations un fardeau de rapports lourd et onéreux qui entrave leur capacité à utiliser le financement octroyé

pour exécuter les programmes et atteindre les résultats souhaités. À l'heure actuelle, l'accent est mis sur la présentation des rapports requis afin de démontrer l'utilisation adéquate du financement. Bien que le Canada ait tenté à bien des reprises au fil des ans de rationaliser le système existant, les progrès ont été lents et incohérents.

Accords sur l'autonomie gouvernementale

Les relations financières avec les Premières Nations qui ont signé des accords sur l'autonomie gouvernementale sont légèrement différentes. Ces accords, qui accordent aux Autochtones la propriété directe de plus de 600 000 kilomètres carrés de terres et ont permis le transfert de plus de 3,2 milliards de dollars en capitaux, donnent aux gouvernements signataires des Premières Nations un éventail de responsabilités et de pouvoirs – dont des pouvoirs d'imposition – sur leurs propres citoyens, et sur toute personne résidant dans leur territoire. Ces accords peuvent être des accords globaux ou des accords sectoriels plus ciblés qui accordent l'autonomie gouvernementale dans un secteur de dépenses particulier, comme l'éducation. L'accord de transfert financier, négocié tous les cinq ans avec le gouvernement fédéral, devient la base du financement des Premières Nations. La norme pour ces accords est similaire en principe à celle des paiements de péréquation et prévoit la prestation par les gouvernements des Premières Nations de services sensiblement comparables à des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

OÙ EN SOMMES-NOUS AUJOURD'HUI?

Bien des choses ont changé depuis l'époque où les chefs et les conseils n'assumaient aucune responsabilité pour la prestation des programmes et où les agents des Indiens s'occupaient de toutes les fonctions de reddition de comptes et d'administration. Le fait de redonner des responsabilités administratives aux collectivités des Premières Nations a entraîné de nouveaux défis importants. Quelques-uns des principaux enjeux entourant la relation financière actuelle, soulevés par les Premières Nations, AANC et le vérificateur général, sont décrits ci-dessous.

Pertinence des mécanismes de financement

La majorité des programmes des Premières Nations dans les réserves sont financés par des contributions du gouvernement fédéral. Nous avons noté plus haut que ce mécanisme de financement est le plus onéreux pour ce qui est des exigences en matière de rapports et du manque de confiance et de responsabilité. Une des limites les plus importantes de ces accords est qu'ils ne se concentrent pas toujours sur les normes de service ou les résultats à atteindre. De plus, ces mécanismes de financement offrent peu de stabilité, car ils reposent sur des accords annuels, renouvelés ou nouveaux, qui ne peuvent être finalisés tant qu'AANC n'a pas confirmé que les fonds octroyés pour la période précédente ont été utilisés à bon escient. Par conséquent, les Premières Nations doivent souvent réaffecter des montants inscrits à d'autres budgets, lorsque cela est possible, pour continuer de répondre aux exigences en matière de prestation de services communautaires³⁶.

De nombreux acteurs de la sphère politique, dont AANC, ont étudié la possibilité de passer d'un modèle de financement axé sur les contributions à un modèle axé sur les subventions, ce qui allégerait le fardeau des Premières Nations en matière de rapports et améliorerait la qualité des services qu'elles sont en mesure de fournir. Ce changement démontrerait aussi une plus grande confiance de la part du gouvernement et réduirait considérablement les suppositions paternalistes quant à la responsabilité des gouvernements des Premières Nations et à leurs capacités. De nombreuses parties, dont l'APN, le Comité Penner et la Commission royale sur les peuples autochtones, privilégient une approche qui consiste à abandonner complètement les subventions et les contributions et à reconnaître les Premières Nations comme un troisième ordre de gouvernement ayant droit aux transferts intergouvernementaux que reçoivent régulièrement les gouvernements provinciaux et municipaux³⁷.

Exigences en matière de rapports

Le nombre de programmes fédéraux qui offrent un soutien financier aux gouvernements des Premières Nations a augmenté et, sans exigences intégrées en matière de rapports, le fardeau de la reddition de comptes a lui aussi augmenté. Résultat : les gouvernements des Premières Nations se retrouvent avec les régimes de reddition de comptes les plus contraignants de tous les gouvernements de la fédération canadienne. Bien que le gouvernement du Canada ait continué de déployer des efforts au fil des ans pour réduire et simplifier les exigences en matière de rapports, la complexité de ce processus a clairement montré que les fondements de la reddition de comptes doivent subir des changements considérables pour réduire le fardeau des rapports³⁸. Le vérificateur général du Canada a estimé qu'au moins 168 rapports distincts sont exigés chaque année des gouvernements des Premières Nations par les quatre ministères et organismes fédéraux qui fournissent les plus grandes sommes de financement aux Premières Nations : AANC, Santé Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (maintenant EDSC) et la SCHL, une estimation qui a été confirmée par l'APN en 2011^{39, 40}. Comme il n'y a que 250 jours de travail dans une année, ce chiffre équivaut pratiquement à deux rapports tous les trois jours. L'APN a estimé qu'AANC recevait à lui seul plus de 60 000 rapports par année des Premières Nations⁴¹. Le vérificateur général a constaté des chevauchements et des dédoublements importants dans les rapports exigés et, à part pour certains documents financiers, les ministères qui reçoivent ces rapports utilisent peu les renseignements fournis. Dans sa vérification, le vérificateur général a fait les constatations suivantes :

- Les exigences en matière de rapports sont imposées par les autorités de financement plutôt que fondées sur des consultations avec les collectivités.
- Les renseignements communiqués ne sont généralement pas utilisés pour fixer les niveaux de financement.
- Les rapports contiennent des renseignements qui ne correspondent pas aux priorités des collectivités.
- Les exigences de reddition de comptes précédentes sont peu ou pas examinées quand de nouvelles exigences sont établies, ce qui alourdit davantage le fardeau en matière de conformité.

- Les Premières Nations reçoivent peu de rétroaction, exception faite d'une analyse des états financiers vérifiés.
- La plupart des rapports exigés par AANC ou Santé Canada ne fournissent pas de renseignements adéquats sur le rendement ou les résultats.
- Les organismes fédéraux font peu usage des renseignements qu'ils reçoivent des Premières Nations dans leurs rapports au Parlement.

Le Bureau du vérificateur général a dit se préoccuper du fait que le fardeau associé à ces exigences en matière de rapports est tel que les rares ressources administratives et financières sont utilisées pour satisfaire les exigences plutôt que pour assurer un soutien direct aux collectivités qui produisent les rapports⁴².

Accent sur les extrants, plutôt que sur les résultats

Si on écarte un instant le fardeau en matière de rapports, il convient de noter que la majorité des renseignements fournis au gouvernement fédéral par les Premières Nations portent spécifiquement sur le respect des extrants convenus, et non sur les résultats démontrables qui sont obtenus dans les collectivités concernées. Dans les rapports qu'ils reçoivent, AANC, Santé Canada, EDSC et la SCHL insistent sur une reddition de comptes exacte concernant les ressources dépensées, les activités réalisées et les extrants produits sans se préoccuper des résultats réels des dépenses. Une petite partie seulement des renseignements recueillis dans les rapports des Premières Nations est utilisée dans les estimations ministérielles ou dans les rapports au Parlement. Les renseignements sur le rendement et les résultats dans le contexte des Premières Nations sont souvent inexistant, ou difficiles à obtenir. Les données qui sont recueillies, par exemple sur les taux d'obtention du diplôme ou les bénéficiaires de l'aide sociale, sont souvent d'une utilité limitée pour ce qui est de mesurer le rendement d'un programme ou d'un service donné⁴³.

Manque de transparence entourant les décisions de financement

AANC a commencé en 2015 à parler publiquement de l'approche financière du Canada pour les ententes sur l'autonomie gouvernementale, y compris des politiques et des méthodes de financement, plutôt que de traiter ces ententes comme des mandats de négociation confidentiels. La politique énonce clairement les principes de l'approche financière du Canada, les modèles utilisés pour le transfert des fonds et les relations de reddition de comptes qui devraient être établies⁴⁴. Toutefois, il y a encore des problèmes de clarté et de cohérence du financement fédéral pour 95 % des Premières Nations, soit celles qui n'ont conclu aucun accord complet sur l'autonomie gouvernementale, et qui, en général, sont encore financées par AANC et d'autres ministères. Les négociations pour ces Premières Nations demeurent complexes et conflictuelles.

Changer la nature de la relation de responsabilisation : vers la responsabilité mutuelle ou réciproque

Un important mouvement a pris forme qui vise à recadrer la relation de responsabilisation entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral pour arriver à un modèle *moins* paternaliste, *moins* axé sur la conformité et *moins* exigeant en rapports. La relation de responsabilisation actuelle entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral ressemble beaucoup à celle entre un mandant et un mandataire. Le gouvernement, représenté par AANC, est le mandant, et les Premières Nations sont les mandataires. Les Premières Nations ont de nombreuses relations de reddition de comptes, notamment avec leurs membres et leurs fournisseurs de capitaux, mais la perception générale est qu'elles rendent des comptes avant tout à AANC, et non à leurs propres citoyens.

Le vérificateur général a observé que les gouvernements du Canada et des Premières Nations ont cessé en général de comprendre leurs besoins réciproques, ce qui rend le cadre de responsabilisation irréalisable, parce qu'on lui accorde peu de légitimité⁴⁵. L'APN a élaboré un programme de responsabilisation des Premières Nations, affirmant qu'une étape importante vers la reconnaissance des droits inhérents ancestraux et issus des traités et la mise en place d'un gouvernement des Premières Nations efficace consiste à changer la relation entre le gouvernement du Canada, les gouvernements et les organisations des Premières Nations, et les citoyens que représentent toutes les parties⁴⁶.

Toutes les parties à la relation fédérale-autochtone désirent de plus en plus passer à un cadre de responsabilisation fondé sur les principes de la responsabilité mutuelle ou réciproque⁴⁷. La responsabilité mutuelle est le modèle qui a été fixé comme cible au sein de la communauté de l'aide internationale pour structurer les relations entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide financière de gouvernement à gouvernement, et elle est un des cinq principes de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* de 2005⁴⁸. À ce jour, 137 pays ont souscrit à cette déclaration, selon laquelle les donateurs et les partenaires sont mutuellement responsables des résultats en matière de développement⁴⁹. Dans le contexte de la gouvernance des Premières Nations, un tel modèle doit comprendre les éléments suivants :

- De véritables processus de dialogue et de débat fondés sur le consentement mutuel, les valeurs communes et la confiance;
- La reconnaissance de la capacité et les mécanismes de responsabilisation adaptables;
- Un programme et des objectifs de gestion partagés axés sur le rendement qui rassemblent tous les partenaires et servent de base à l'action coopérative en offrant des mesures incitatives positives et en suscitant le désir de protéger la réputation, plutôt qu'en imposant des sanctions;
- Des renseignements sur le rendement basés sur des critères de rendement convenus de part et d'autre^{50 51}.

Dans cet esprit, l'Institut a analysé 20 accords de responsabilisation distincts tirés de divers contextes – municipal, provincial, fédéral, des Premières Nations et international – afin de

déterminer quels modèles pourraient être utiles pour remodeler la relation de responsabilisation financière entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada.

VERS OÙ NOUS DIRIGEONS-NOUS?

Vers une relation de gouvernement à gouvernement

Les mesures visant à établir une structure de responsabilisation mutuelle pour les ententes financières des Premières Nations sont certes motivées par des intentions louables, mais la mise en œuvre d'un système de responsabilisation réciproque dans le cadre de gouvernance actuel (préconisé et appuyé par la *Loi sur les Indiens*) comporte des difficultés importantes. Les relations entre les donateurs ou bailleurs de fonds et les bénéficiaires sont intrinsèquement inégales, et il est difficile de trouver une solution à cette situation, comme l'atteste l'expérience de la communauté de l'aide internationale. De plus, les relations juridiques et financières actuelles entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral reposent sur des suppositions de base qui sont, par essence, paternalistes.

Les rajustements superficiels aux systèmes de responsabilisation n'auront pas une incidence notable à long terme dans ce contexte de gouvernance plus large. La reconnaissance du droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale et la création officielle pour les Premières Nations d'un troisième ordre de gouvernement égal au sein de la fédération canadienne exigeront une restructuration de la relation de financement, ainsi que la mise en place de transferts garantis de gouvernement à gouvernement du type qui prévaut aux niveaux provincial et municipal. Les transferts majeurs aux provinces et aux municipalités partent du principe que les citoyens et les assemblées législatives de l'administration concernée assurent une reddition de comptes efficace concernant le financement, et que les résidents sont responsables de leurs propres affaires.

On suppose souvent que pour établir une telle relation financière, il faut attendre que les Premières Nations aient la capacité financière et administrative de porter les responsabilités qui en découlent. Le Canada compte plus de 600 Premières Nations. Un grand nombre de ces Premières Nations ont déjà cette capacité, et les autres ne seront pas mieux servies en poursuivant la relation de dépendance actuelle. Les preuves démontrent de plus en plus que la capacité se développe mieux dans l'exercice de la capacité⁵². Les Premières Nations qui demeurent dans une relation perpétuelle de dépendance financière n'obtiendront pas les résultats visés tant qu'on ne leur donnera pas les ressources qui leur permettront de gagner en autonomie.

Des transferts financiers stables et prévisibles de gouvernement à gouvernement pour les administrations des Premières Nations, fondés sur les mêmes orientations et principes que la formule de financement des territoires, les paiements de transfert aux municipalités, la péréquation et les paiements de transfert du Canada en santé et dans les programmes sociaux,

assureront un avenir plus durable, prospère et équitable pour les Autochtones du Canada. Une véritable relation de responsabilisation mutuelle ne peut être établie que dans le climat de respect mutuel et d'égalité formelle que ces transferts symboliseraient.

La nature de la responsabilisation dans les relations intergouvernementales a beaucoup évolué. Tout cheminement vers une véritable relation de nation à nation pour les peuples autochtones du Canada doit passer par la reconnaissance que la transition dans un contexte autochtone prendra du temps. Comme les collectivités autochtones sont dispersées aux quatre coins du pays (plus de 600 collectivités des Premières Nations, sans compter les Métis et les Inuits), des étapes intermédiaires pourraient être nécessaires pour qu'une entité puisse passer à un nouveau modèle de financement.

Si le but ultime est de faire en sorte que les Autochtones exercent un contrôle et une autodétermination accrus et assument plus de responsabilités, il faut mettre en place de nouveaux modèles de responsabilisation axés sur les résultats et fondés sur des gouvernements qui travaillent avec les Premières Nations, les Métis et les Inuits du Canada dans le cadre d'un véritable partenariat. D'autres domaines qui appuieront une nouvelle relation avec les Premières Nations du Canada sont décrits ci-dessous.

Le rôle des institutions

Le soutien institutionnel sera essentiel pour aider les Premières Nations à développer une nouvelle relation financière avec le gouvernement fédéral. Il faudra pouvoir compter sur l'engagement soutenu de nombreux acteurs extérieurs pour assurer le renforcement des capacités. Il faudra peut-être aussi créer de nouveaux acteurs. Au cours des dernières décennies, un certain nombre de nouvelles institutions importantes ont été créées pour aider les Premières Nations à faciliter leur transition vers l'autonomie gouvernementale. Certaines des plus importantes institutions pour la relation financière ont été établies en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* de 2006. Prises ensemble, les trois institutions créées par cette loi apportent un soutien précieux aux Premières Nations qui cherchent à se soustraire à la *Loi sur les Indiens* et à prendre leur avenir en main en augmentant leur indépendance financière. Ces institutions seront des ressources utiles durant toute transition vers une nouvelle relation financière et fourniront une source d'expertise que tous les gouvernements participants feraient bien d'utiliser.

Depuis l'adoption de la *Loi* en 2006, plus de 211 Premières Nations ont été inscrites comme participantes dans ces institutions, et d'autres demandent régulièrement à être ajoutées à l'annexe. La participation au cadre de la *Loi* est facultative, et les Premières Nations décident si elles souhaitent participer aux régimes d'imposition et d'emprunt créés par la *Loi* et ses règlements. Afin de participer, une Première Nation doit soumettre au ministre des Affaires autochtones et du Nord une résolution de conseil de bande demandant que son nom soit ajouté à l'annexe de la *Loi*. Le processus prend généralement environ trois mois. Une fois sa demande approuvée, la Première Nation peut commencer à interagir avec l'une ou l'autre des

trois institutions⁵³. AANC, l'APN et toutes les Premières Nations devraient tirer parti autant que possible du savoir-faire de ces institutions dans tout effort en vue de restructurer la relation financière.

Le rôle des institutions autochtones dans le renforcement des capacités

INSTITUTION	DESCRIPTION DU RÔLE
<p><u>Commission de la fiscalité des premières nations</u></p>	<p>La Commission de la fiscalité des premières nations est une société à gouvernance partagée qui régleme et rationalise l'approbation de la taxe foncière et des nouvelles lois sur les recettes locales pour les Premières Nations qui ont demandé à participer en vertu de la loi pertinente. Elle a pour objectif de renforcer les capacités administratives en offrant des exemples de lois et une formation accréditée, et de concilier les intérêts des gouvernements des Premières Nations avec ceux de leurs contribuables⁵⁴. Elle aide également les gouvernements des Premières Nations à concevoir et à maintenir des régimes fiscaux efficaces tout en veillant à ce que les gouvernements et leurs citoyens retirent le maximum d'avantages de ces régimes⁵⁵. Le leadership en matière d'expertise et de connaissances de cette institution sera important pour le renouvellement de la relation de financement entre AANC et les Premières Nations, alors que de plus en plus de Premières Nations décident d'assumer des responsabilités fiscales et de se soustraire à la <i>Loi sur les Indiens</i>.</p>
<p><u>Conseil de gestion financière des premières nations</u></p>	<p>Le Conseil de gestion financière des premières nations est une autre société de gouvernance partagée établie en vertu de la <i>Loi sur la gestion financière des premières nations</i>. Son mandat complémentaire consiste à aider les Premières Nations à renforcer leurs régimes de gestion financière locale et à soumettre une certification indépendante pour faciliter les emprunts contractés auprès de l'Administration financière des premières nations et d'autres sources à des fins de développement économique⁵⁶. Il a aussi pour mandat de définir des critères généraux de notation pour les Premières Nations et de soutenir leur application, et de fournir des services d'examen, de vérification, d'évaluation et de certification. Il offre aussi des services de cogestion ou de gestion par des tiers pour assurer la gestion des Premières Nations dans des circonstances financières difficiles⁵⁷. La certification de confiance qu'il fournit permet aux gouvernements des Premières Nations d'accéder aux marchés financiers, améliorant ainsi leur capacité à fournir une infrastructure de qualité et d'autres services que les autres Canadiens tiennent pour acquis.</p>
<p><u>Administration financière des premières nations</u></p>	<p>L'Administration financière des premières nations est une société sans but lucratif qui permet aux Premières Nations admissibles de travailler en coopération pour obtenir des capitaux privés à long terme à des taux</p>

	<p>préférentiels grâce à l'émission d'obligations. Elle offre également des services d'investissement aux gouvernements des Premières Nations⁵⁸. Indépendante du gouvernement fédéral, elle est détenue par les Premières Nations participantes, qui en assurent la gestion et nomment des représentants au conseil qui s'occupent de ses affaires. Cette institution offre une gamme complète de services d'investissement et l'accès à des prêts à long terme pour les Premières Nations participantes, améliorant ainsi le niveau de vie de ces Premières Nations grâce à l'accès aux marchés financiers⁵⁹.</p>
--	--

Prises ensemble, les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* constituent une source de données financières brutes et de compétences et d'expertise techniques et administratives qui sera très utile pour la création de nouvelles institutions des Premières Nations, notamment le vérificateur général et l'ombudsman des Premières Nations, dont il est question plus en détail ci-dessous. Il y aura beaucoup de convergences entre tous ces organismes pendant l'établissement des nouvelles institutions, jusqu'à ce que ces dernières commencent à voler de leurs propres ailes.

Nouvelles institutions possibles

Des recommandations ont été faites au fil des ans pour la création de nouvelles institutions qui appuieront la restructuration des relations entre le Canada et les Autochtones et aideront les Premières Nations à se rapprocher de l'autosuffisance. Certaines de ces recommandations joueront un rôle déterminant dans l'établissement d'un nouveau paradigme financier qui ouvrira la porte à une reddition de comptes sur les résultats plus réciproque entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral et facilitera l'élaboration de politiques axées sur les résultats pour les Premières Nations.

Vérificateur général des Premières Nations

Le mandat d'un vérificateur général est de tenir les gouvernements responsables de la manière dont ils dépensent les fonds publics et de formuler des recommandations pour améliorer le fonctionnement des organisations de la fonction publique. Depuis les années 1990 et le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, il y a eu des appels pour la création d'un poste distinct de vérificateur général responsable des peuples autochtones. L'APN a demandé que soit établie une telle institution, et AANC a fait des études sur la faisabilité de cette proposition⁶⁰. Une nouvelle institution pourrait être établie sous les auspices du vérificateur général actuel du Canada pour faire en sorte que l'expertise pertinente soit conservée et encouragée pendant que la nouvelle institution autochtone se développe.⁶¹

Une série de projets de loi d'initiative parlementaire ont été déposés tout au long des années 1990 et 2000 pour mettre sur pied un tel mécanisme, mais tous ont expiré au Feuilleton⁶². Les Premières Nations se sont opposées à ces efforts unilatéraux du

gouvernement fédéral, invoquant des failles dans le processus de nomination des responsables, dans lequel elles jugent ne pas avoir été assez impliquées. Des consultations adéquates avec les collectivités autochtones seront nécessaires pour assurer la légitimité du nouvel arrangement, et le processus de nomination des principaux responsables devra impliquer plus qu'une simple nomination du gouverneur en conseil et inclure des discussions sérieuses avec les groupes autochtones. Une telle institution devra être orientée vers les Premières Nations et être dirigée par elles. La capacité développée par les institutions établies en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* sera essentielle pour obtenir l'expertise qui fera de cet arrangement une réalité pratique et efficace.

Soutien des Premières Nations en matière de données et de statistiques

L'Institut de la statistique des premières nations a été créé en 2006 en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* à titre de société d'État dirigée par les Premières Nations. Il était chargé de recueillir des données sur les Premières Nations et d'accroître l'accès à ces données, de manière à améliorer la planification et la prise de décisions dans les secteurs stratégiques importants⁶³. Beaucoup d'information, produite par un éventail d'organisations différentes, a été publiée sur la vie des peuples autochtones au Canada, mais les utilisateurs potentiels de cette information ont de la difficulté à y avoir accès. De plus, les méthodes et les approches statistiques du gouvernement souvent ne répondaient pas aux besoins des Premières Nations, et de nombreuses collectivités ont systématiquement boycotté les exercices de collecte de données de Statistique Canada et d'AANC.

L'Institut a été créé pour relever ces défis et devenir la source d'information officielle sur les conditions financières, économiques et sociales des Premières Nations et de leurs institutions⁶⁴. Il a été éliminé à la suite des compressions budgétaires fédérales en 2014 sans atteindre aucun de ses objectifs⁶⁵. Bien qu'il y ait peu de désir de rétablir cet organisme, il est certain qu'une structure de soutien pour les besoins en données des gouvernements des Premières Nations et les besoins communs des Premières Nations et du Canada doit être en place pour que la relation financière entre la Couronne et les peuples autochtones puisse progresser vers de meilleurs résultats. AANC devrait travailler avec l'APN, soit pour trouver une organisation de remplacement appropriée, soit pour encourager le gouvernement à offrir leur appui à une ou plusieurs nouvelles entités capables de soutenir la production et la communication en temps utile de données pertinentes et accessibles sur les Premières Nations du Canada. Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations serait possiblement bien placé pour assumer ce rôle, ou pour donner des conseils sur la forme que devrait prendre une nouvelle institution⁶⁶.

Relation régissant les organismes partenaires : Institution des relations financières des Premières Nations

Une faiblesse importante de la relation actuelle entre les peuples autochtones et la Couronne est le manque de structures officielles pour protéger les modifications apportées à la relation après un engagement du gouvernement au pouvoir, qui peut changer subitement. À part un

engagement du premier ministre ou d'un ministre, il n'y a aucun mécanisme en place pour voir à ce que la relation soit gérée indépendamment des considérations politiques.

La relation avec les peuples autochtones du Canada est trop importante pour être gérée de façon non structurée. Pour assurer une responsabilité mutuelle entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations, il pourrait être nécessaire de créer un organisme externe établi dans la loi ou la Constitution pour surveiller la relation financière, et pour veiller à ce que les deux parties respectent leurs engagements et que les discussions et les négociations pertinentes aient lieu pour assurer la gestion de cette relation. Un tel organisme devra avoir une assise constitutionnelle ou juridique solide, très probablement être établi dans la loi, être tenu de tenir des réunions suffisamment fréquentes, et être doté de son propre secrétariat pour gérer ses opérations et ses relations.

L'institution des relations financières des Premières Nations pourrait superviser la relation entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada en coordonnant les activités des institutions de soutien et des fournisseurs de services, et en engageant un dialogue entre les gouvernements des Premières Nations et les experts sectoriels sur le succès de la relation financière, et sur les améliorations qui devraient être apportées au système. Elle pourrait effectuer des évaluations de la capacité financière et administrative des Premières Nations afin de déterminer à la fois où le financement est prêt à être reçu et où il fera le plus de bien. Elle pourrait recommander des mesures correctives et reconnaître les améliorations en matière de capacité. Elle pourrait aussi recommander des contributions financières et coordonner les implications programmatiques de ces contributions avec les institutions de soutien. Elle pourrait aider à rédiger des ententes de transfert financier que les gouvernements des Premières Nations signeront, en utilisant son expertise et sa capacité pour assurer la meilleure répartition des ressources. Elle pourrait également jouer un rôle utile dans la compilation des données sur le rendement et la présentation de rapports au Parlement, aux Premières Nations et au grand public sur les progrès réalisés pour combler les écarts socioéconomiques entre les citoyens des Premières Nations et les autres Canadiens.

Parallèlement à cette fonction, il est logique qu'une telle institution serve également de ressource indépendante pour éclairer les négociations financières entre les Premières Nations et la Couronne.

Des modèles pour ce genre d'organisme existent déjà dans le monde entier, ainsi que dans des propositions qui ont été présentées, mais n'ont jamais été mises en œuvre au Canada. En Nouvelle-Zélande, le traité de Waitangi entre la Couronne et la Nation maorie compte parmi les documents fondamentaux de l'État. Une commission d'enquête permanente, le tribunal de Waitangi, fait partie intégrante du paysage de gouvernance dans ce pays depuis qu'elle a été établie dans la loi, en 1975⁶⁷. Le tribunal de Waitangi est chargé de mener des enquêtes et de formuler des recommandations sur les plaintes déposées par les Maoris contre la Couronne pour obtenir réparation pour des griefs ou établir des revendications. Il examine également les projets de loi qui lui sont référés par le Parlement néo-zélandais ou un ministre de la Couronne, et en fait rapport, afin de déterminer les répercussions que ces projets de loi pourraient avoir

sur les relations et les responsabilités découlant du traité. Bien que le tribunal ne soit pas une cour de justice et que ses conclusions soient parfois ignorées, il est investi du pouvoir exclusif de déterminer le sens et les effets du traité de Waitangi, et il occupe une place essentielle dans le paysage constitutionnel néo-zélandais⁶⁸.

Ici au Canada, la Commission royale sur les peuples autochtones a fait un certain nombre de recommandations pour réformer la relation entre la Couronne et les Premières Nations. Elle a demandé une nouvelle proclamation royale, produite par la Reine dans son rôle de chef de l'État et de gardienne historique des droits des peuples autochtones, pour énoncer les principes d'une nouvelle relation et préciser les lois et les institutions qui seront nécessaires. Parmi les nouvelles lois et institutions proposées figuraient une série de projets de loi qui établiraient dans la loi :

- Un tribunal des terres et des traités autochtones, qui pourrait être établi selon le modèle du tribunal de Waitangi de la Nouvelle-Zélande, et qui prendrait des décisions sur les revendications territoriales particulières et qui veillerait à ce que les négociations sur les traités soient équitables;
- Un parlement autochtone qui représenterait les Autochtones au sein des institutions fédérales et conseillerait les autres chambres du Parlement sur les questions qui touchent les Autochtones, en attendant la modification constitutionnelle visant à établir une chambre des premiers peuples à titre de branche contemporaine du Parlement du Canada.
- Un ministère responsable des relations avec les Autochtones et un autre responsable des services offerts aux Autochtones et aux Inuits, qui remplaceraient AANC et seraient chargés, dans le premier cas, de gérer et de mettre en œuvre la nouvelle relation de nation à nation et, dans le deuxième cas, de fournir des services aux groupes qui n'ont pas encore opté pour l'autonomie gouvernementale.

Bien que la proposition du parlement autochtone, ou la chambre des premiers peuples, ne soit pas en discussion, il existe un précédent pour de telles institutions. Les pays scandinaves de Norvège et de Suède ont établi des parlements distincts pour le peuple sami, reconnu comme un peuple autochtone en Suède en 1977 et en Norvège en 1990⁶⁹. Les parlements sont créés par une loi habilitante spéciale et autorisés à légiférer sur des questions qui touchent les Samis⁷⁰. Comme les assemblées décentralisées en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, ces parlements sont établis par la loi et non par la Constitution, et leurs décisions sur certaines questions peuvent techniquement être rejetées par les parlements nationaux, mais ils sont un véhicule important pour la préservation de la culture des Samis et la souveraineté du peuple sami sur ses propres affaires et sur les questions ayant une importance culturelle, économique et politique, comme l'éducation, les soins de santé et la langue⁷¹.

Prises ensemble ou séparément, ces propositions établiraient des organismes capables de soutenir le développement et la gestion de cadres de responsabilisation d'une manière qui soit équitable, juste et rationnelle. Elles apporteraient une structure et une formalité dont auront grand besoin les relations entre les deux parties et contribueraient à faire en sorte que les

préoccupations des Autochtones soient bien en évidence dans le programme national et les débats politiques du Canada. Bien que techniquement, de telles propositions relèvent des seuls pouvoirs du gouvernement fédéral, le meilleur moyen de garantir la légitimité durable de ces changements serait d'obtenir dès le départ la participation et la coopération du Canada, des provinces, des territoires et, bien entendu, des Premières Nations.

Il pourrait être utile de noter que le gouvernement actuel a indiqué qu'il travaillerait à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de vérité et réconciliation, qui comprennent un appel à établir un conseil national de réconciliation, un organisme national indépendant de surveillance dont les membres seraient nommés conjointement par le gouvernement du Canada et les organisations autochtones nationales, et dont le mandat serait de surveiller les progrès vers la réconciliation et d'en faire rapport au Parlement. Tout chevauchement entre les fonctions de cet organisme et celles des autres nouvelles institutions mentionnées dans le présent rapport devrait être examiné au stade embryonnaire de toute nouvelle institution.

Regroupement des nations

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les nations autochtones de ce qui est maintenant le Canada ont été divisées en plus de 600 gouvernements de bande, limités aux réserves, dont les assises territoriales et les populations ont souvent été radicalement transformées par rapport à leur état précolonial. Les chefs et les conseils de bande qui gouvernent ces collectivités en vertu de la *Loi sur les Indiens* sont confrontés à des problèmes de gouvernance de longue date en raison de la petite taille des collectivités, qui sont souvent isolées. Ils doivent par exemple composer avec une plus petite capacité financière et économique locale, et ils ne profitent pas des économies d'échelle très répandues dans les régions les plus peuplées du Canada, ce qui entrave leur capacité de fournir des services essentiels à prix coûtant.

Le regroupement des gouvernements des Premières Nations en entités plus grandes et plus peuplées accroîtrait la capacité des Premières Nations à fournir des services essentiels, à gérer les terres et les ressources naturelles et à entretenir des rapports de nation à nation avec le gouvernement fédéral. L'efficacité avec laquelle les conseils tribaux assurent la prestation de services regroupés à des collectivités disparates prouve qu'un tel regroupement pourrait être bénéfique aux collectivités, tout en simplifiant les procédures de financement d'AANC. Dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones indique que le développement économique au niveau de la nation autochtone, de la confédération ou des organisations provinciales ou territoriales serait préférable à une action similaire au niveau communautaire, et ce, pour plusieurs raisons : plus grand choix pour les décideurs, accès à des montants de capitaux plus importants, meilleurs liens entre les collectivités et plus de chances d'assurer la compétitivité sur un marché mondial⁷².

Cela dit, un tel regroupement amènerait de nombreuses difficultés, y compris le fait que les Canadiens autochtones sont très attachés à leur réserve, la difficulté de catégoriser les groupes des Premières Nations selon des critères externes, comme la langue ou l'affiliation historique,

et l'existence de traités historiques juridiquement contraignants qui visent plusieurs groupes des Premières Nations et avec lesquels un fort attachement est souvent observé chez les membres. La résistance pourrait être féroce si un tel regroupement n'était pas dirigé par les Autochtones selon les perspectives et les priorités autochtones. Toute mesure visant à regrouper les gouvernements des Premières Nations en entités plus grandes et plus efficaces doit être dirigée par les Premières Nations elles-mêmes. Des consultations poussées, un leadership soutenu au niveau politique et un engagement sérieux et de bonne foi de la part du gouvernement fédéral seront essentiels à toute réorganisation. Par ailleurs, les progrès dans cette direction ne devraient pas être présentés comme une condition préalable à toute nouvelle relation financière ou à l'élaboration d'un cadre de responsabilisation mutuelle.

QUESTIONS À DÉBATTRE POUR LE GROUPE DE TRAVAIL APN-AANC SUR LA RESPONSABILISATION MUTUELLE

Voici quelques questions clés à considérer lors de l'examen des modèles de responsabilisation dans le contexte actuel des Autochtones du Canada et de leur vision de l'autonomie, de l'épanouissement personnel et de l'autodétermination :

1. Comment les parties définissent-elles la responsabilisation mutuelle/réciproque?
2. La responsabilisation réciproque devrait-elle être le cadre conceptuel qui appuie l'élaboration de programmes et de services plus efficaces, inclusifs et adaptés aux besoins des collectivités autochtones du Canada?
 - Quels sont les principaux éléments de la responsabilisation mutuelle/réciproque?
3. Comment la responsabilité fiduciaire contribue-t-elle à l'élaboration de cadres de responsabilisation plus efficaces?
4. Comment les parties peuvent-elles rendre opérationnels les droits ancestraux et issus de traités et les obligations fiduciaires connexes dans les modèles de responsabilisation réciproque?
 - Comment les relations de responsabilisation réciproque peuvent-elles être développées et maintenues?
5. Quels devraient être les principes clés à la base des futurs accords de responsabilisation réciproque?
6. Quels sont les conditions et les critères qui doivent être en place pour permettre l'utilisation d'accords de transfert comme mécanismes de financement pour les Premières Nations, à l'instar des mécanismes utilisés pour les gouvernements territoriaux et municipaux? Quelles sont les mesures provisoires requises?

7. Des changements législatifs sont-ils nécessaires pour changer la structure de gouvernance et faire en sorte que les Premières Nations deviennent un troisième ordre de gouvernement?
8. Comment les gouvernements canadiens peuvent-ils aider les Premières Nations à renforcer leurs capacités en exerçant leurs capacités?
9. Quel rôle s'attend-on à ce que les institutions des Premières Nations jouent pour soutenir la transition vers une véritable relation de nation à nation?
 - Est-il nécessaire d'établir un organisme de gouvernance mixte ou un tribunal mixte pour suivre l'évolution de la relation financière et les progrès par rapport aux engagements?

ANNEXE A

UN EXAMEN DES ACCORDS DE RESPONSABILISATION : APERÇU DES RÉSULTATS

Ce qui suit est un résumé des conclusions de l'examen des accords de responsabilisation.

Type d'accord utilisé pour transférer des fonds

Dans les cadres examinés pour le présent rapport, plusieurs types d'accords différents sont conclus entre les différentes parties pour soutenir des objectifs communs :

- Les traités officiels entre États;
- Les traités officiels ou accords sur les revendications territoriales entre les États et les gouvernements autochtones;
- Les paiements de subvention globale entre les ordres de gouvernement dans un même État;
- Les paiements de subvention établie au moyen d'une formule entre les ordres de gouvernement dans un même État;
- Le financement par subvention globale d'un ministère à un gouvernement autochtone dans le même État;
- Les accords administratifs entre gouvernements, sans base législative.

La plupart des ententes ont un fondement législatif officiel. Les modalités juridiques selon lesquelles les fonds sont transférés sont énoncées, et les processus par lesquels les fonds sont versés sont décrits. Certains fonds sont versés sous forme de subvention globale. Dans ce cas, l'admissibilité est établie avant que les fonds soient approuvés et débloqués, et un grand pouvoir discrétionnaire est donné aux bénéficiaires pour leur permettre de dépenser les fonds en fonction de leurs propres priorités. Certains fonds sont répartis selon des formules établies dans la loi qui déterminent la façon dont les fonds seront distribués en fonction des données sur les besoins et les priorités. Dans certaines ententes, il n'est pas du tout question de niveaux de financement. On établit simplement des principes qui déterminent comment les dispositions relatives au transfert devraient être régies par les différentes parties.

Exemples tirés de l'analyse contextuelle

Indian Housing Block Grant Program (États-Unis)

Ce programme de subventions globales pour le logement autochtone est offert en vertu de la *Native American Housing Assistance and Self-Determination Act* de 1996, qui a été renouvelée en 2008. Cette loi reconnaît le droit à l'autonomie gouvernementale tribale ainsi que la relation unique entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des

tribus indiennes, lesquels sont établis par des traités de longue date, des décisions judiciaires, des lois, des décrets et la Constitution des États-Unis. Elle exige que le Département du logement et du développement urbain entame avec les bénéficiaires du programme un processus officiel de négociation de règles pour examiner et publier périodiquement les règlements du programme. Le fondement du partenariat du Département avec les tribus reconnues par le gouvernement fédéral est sa politique de consultation de gouvernement à gouvernement, qui comprend un engagement à lancer un processus officiel pour la négociation de règles lorsque cela est approprié, par exemple lors de l'élaboration de politiques fédérales ayant des implications tribales. La subvention globale pour le logement autochtone est une subvention annuelle établie selon une formule qui sert à fournir des logements et une aide au logement aux Amérindiens et aux Autochtones de l'Alaska à faible revenu qui vivent dans des réserves indiennes ou dans d'autres régions traditionnellement occupées par les Autochtones. Les bénéficiaires du programme sont en fait les gouvernements tribaux admissibles, ou leurs entités désignées responsables du logement, qui versent le financement aux familles dans le besoin. Les bénéficiaires ont la liberté de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de logement appropriés adaptés au lieu en tenant compte des coutumes et des besoins locaux, et ils utilisent souvent leurs fonds de subvention pour stimuler le développement communautaire et économique. L'Indian Housing Block Grant Program est administré par l'Office of Native American Programs du Département du logement et du développement urbain.

Commission mixte internationale pour les Grands Lacs

La Commission mixte internationale pour les Grands Lacs a été créée en vertu du Traité sur les eaux limitrophes de 1909 pour aider les États-Unis et le Canada à prévenir et à résoudre les différends relatifs à l'utilisation des eaux qu'ils partagent. Elle est chargée entre autres de rendre compte des progrès réalisés dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, conclu par les deux pays, pour rétablir et conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux des Grands Lacs et des eaux de communication⁷³. En particulier, la Commission se prononce sur les demandes d'approbation pour des projets qui touchent les eaux limitrophes ou transfrontalières, et elle réglemente parfois la réalisation de ces projets. Elle aide les deux pays à protéger l'environnement qu'ils partagent, notamment en mettant en œuvre l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et en améliorant la qualité de l'air de part et d'autre de la frontière. Elle informe les gouvernements des enjeux qui se dessinent le long de la frontière, et qui pourraient créer des conflits bilatéraux⁷⁴. Les gouvernements du Canada et des États-Unis se partagent le financement de la Commission selon les termes du traité pertinent. Affaires mondiales Canada est responsable de trouver les fonds nécessaires pour payer la part canadienne des études de référence, mais il n'a pas de façon établie de le faire. Les fonds ont été fournis de façon ponctuelle, soit par le Conseil du Trésor, soit par les budgets ordinaires des ministères fédéraux concernés. Ces ministères ont couvert une partie des coûts en offrant des services professionnels ou un soutien en nature – comme des locaux à bureaux – pour les études.

Revendications territoriales/traités modernes

Les traités modernes impliquent des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement entre un signataire autochtone, le gouvernement du Canada et, dans certains cas, un gouvernement provincial ou territorial. Ils définissent plus précisément et reconnaissent clairement les droits du signataire autochtone sur les terres et les ressources et améliorent considérablement le bien-être social, culturel, politique et économique du peuple autochtone concerné. Par le fait même, ces accords donnent à tous les signataires un fondement commun pour l'exploitation et l'utilisation durables et bénéfiques des terres et des ressources traditionnelles des peuples autochtones⁷⁵. Les groupes métis, inuits ou des Premières Nations échangent généralement des titres ancestraux sur des terres traditionnelles pour des droits et des avantages prévus dans un accord sur les revendications territoriales particulières et se soustraient à la *Loi sur les Indiens* pour assumer les fonctions associées à l'autonomie gouvernementale.

De nombreux accords de ce genre ont été conclus dans le Nord canadien, dont la Convention de la Baie-James et du Nord québécois avec les Cris et les Naskapis du Québec et l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui a mené à la création du territoire du Nunavut. Les traités modernes, ou règlements de revendications territoriales globales, comprennent des dispositions qui permettent aux groupes autochtones de posséder des terres, de participer à la gestion des terres et des ressources, de partager les revenus issus de l'exploitation des ressources et de se gouverner eux-mêmes⁷⁶. L'aide financière que verse le Canada aux Premières Nations varie selon l'accord sur l'autonomie gouvernementale, et des fonds supplémentaires sont disponibles pour un large éventail d'activités dans divers domaines, dont la gouvernance, le développement économique, l'éducation et la gestion des terres. Différentes formules appuient ces activités de financement, mais le financement de base est généralement décaissé selon la formule du modèle de transfert financier, qui stipule que le financement fédéral correspond à la différence entre la base de dépenses générales et la contribution de revenus autonomes des Premières Nations concernées⁷⁷.

Par exemple, le Traité avec les Nisga'a prévoit la mise en place d'un gouvernement ouvert, démocratique et responsable pour les Nisga'a. Il assure la représentation de tous les Nisga'a par l'intermédiaire du gouvernement Nisga'a Lisims, de quatre gouvernements villageois et de trois sections locales urbaines, qui offrent une voix aux citoyens nisga'a vivant à l'extérieur de la vallée de la Nass. Le Traité avec les Nisga'a établit le pouvoir décisionnel du gouvernement des Nisga'a dans le cadre d'un modèle accepté par les Nisga'a et auquel ils sont habitués depuis de nombreuses années. Le modèle de ce gouvernement se veut un arrangement pratique et réalisable qui procure à la Nation nisga'a une bonne mesure d'autonomie gouvernementale conforme à l'intérêt public général et au cadre constitutionnel du Canada. La santé, l'éducation, les services sociaux et d'autres services sont maintenant fournis dans le cadre d'un accord de financement budgétaire.

Cadre de responsabilisation mutuelle pour la coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Philippines, 2015-2020

Ce cadre de responsabilisation mutuelle pour la coopération au développement établit un désir commun de soutenir une croissance économique durable et généralisée en offrant des programmes, des projets et des activités qui créeront des emplois, réduiront considérablement la vulnérabilité à la pauvreté et amélioreront la qualité de vie de tous les Philippins. Le Canada a désigné le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement pour mettre en œuvre ce cadre en leur nom, et les Philippines ont désigné l'Office national pour l'économie et le développement⁷⁸.

Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique

Son autorité lui est conférée par l'Accord-cadre tripartite de la Colombie-Britannique sur la gouvernance de la santé des Premières Nations. Le Plan tripartite pour la santé des Premières Nations, signé par le Conseil des leaders des Premières Nations, le gouvernement du Canada et le gouvernement de la province le 11 juin 2007, engage les parties à établir une nouvelle structure de gouvernance qui favorisera une responsabilisation accrue et une plus grande prise en charge des services de santé par les Premières Nations⁷⁹.

Entente de paiement de transfert municipal de l'Ontario

Cette entente est un travail en cours. Elle encadre différents types de transfert et différentes mesures de responsabilisation. En plus des paiements de transfert, le document traite d'autres types de transfert, comme les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert, qui « n'incluent pas les investissements, les prêts, ni les garanties d'emprunt⁸⁰ ».

Formule de financement des territoires

La formule de financement des territoires (FFT) est inscrite dans la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, et elle est régie pour chaque territoire par les accords respectifs sur la formule de financement des gouvernements territoriaux^{81,82}. Bien que les accords soient fondés sur les mêmes principes constitutionnels que les paiements de péréquation aux provinces, ils constituent un transfert distinct, et les territoires ne participent pas au système de péréquation⁸³. Le gouvernement fédéral a distribué plus de 3 milliards de dollars aux territoires grâce à ces transferts, ce qui représente entre 70 % et 80 % de leurs budgets variés⁸⁴.

Principes des accords

À la base de tous les accords examinés, il y a des ensembles de principes communs qui définissent les responsabilités partagées que les parties ont convenu d'assumer et établissent des normes en matière de service et de mesure du rendement. Les principes déterminent les

responsabilités générales, énoncent les normes générales et définissent des stratégies pour assurer la conformité aux objectifs communs.

Exemples tirés de l'analyse contextuelle

Indian Housing Block Grant Program (États-Unis)

La *Native American Housing Assistance and Self Determination Act* reconnaît la souveraineté tribale et la responsabilité fiduciaire unique du gouvernement fédéral envers les tribus indiennes. L'Office of Public and Indian Housing a comme mandat de fournir des logements sécuritaires, décents et abordables, de créer des occasions de favoriser l'autosuffisance et l'indépendance économique des résidents et d'assurer l'intégrité financière de tous les participants au programme.

Fournir des logements sécuritaires abordables est considéré comme un élément essentiel de la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de fiducie. Les bénéficiaires du programme sont également tenus responsables de leurs progrès dans la réalisation des activités de logement qu'ils ont eux-mêmes définies et de leur respect des exigences du programme. Le personnel de l'Office of Native American Programs surveille également les progrès des bénéficiaires et leur respect des exigences.

Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique

Principes clés intégrés dans les accords entre les parties :

- Respect des connaissances culturelles de même que des pratiques traditionnelles en santé;
- Respect de la diversité;
- Engagement à régler les problèmes liés aux questions de compétences en établissant des « relations de travail efficaces »;
- Engagement à se pencher sur les déterminants de la santé;
- Aucun chevauchement des programmes et des services et aucun système de santé parallèle;
- Engagement à assurer la responsabilité réciproque et à garder intacts les droits issus des traités et les responsabilités fiduciaires des Autochtones;
- Échanges d'information ouverts en temps opportun⁸⁵.

Le principe de la responsabilisation réciproque est essentiel à la structure de gouvernance de la santé des Premières Nations et à la santé du partenariat. Les parties ont convenu de travailler en collaboration et de rendre des comptes les uns aux autres à tous les niveaux pour atteindre leurs objectifs communs en respectant leurs engagements individuels et collectifs⁸⁶.

Commission mixte internationale pour les Grands Lacs

Bien que le Traité de 1909 crée des sections nationales distinctes par l'entremise des deux parties, la Commission « s'efforce de fonctionner comme une entité unique, de

parler d'une même voix et de prendre acte des avis émanant de ses employés et de ses conseils indépendamment de leur nationalité. Bien que les membres de son personnel soient des employés d'un gouvernement et d'un bureau de la Commission, ils rendent compte à l'ensemble de celle-ci ». La Commission mise sur la recherche conjointe de faits pour « réaliser un consensus, autant que possible, dans ses propres délibérations et celles de ses conseils et de ses autres organes similaires ». « Tout en fournissant conseils et assistance aux gouvernements, la Commission est consciente de la nécessité de sensibiliser les populations aux enjeux en présence et veille à ce que celles-ci puissent contribuer à l'examen de ces enjeux et à la mise en œuvre des solutions par les gouvernements. » La Commission s'efforce de fournir « en temps opportun, des conseils pertinents et bien étayés, dans un esprit d'impartialité et d'objectivité ». « La justice et l'équité doivent sous-tendre les règles de procédure de la Commission », et les membres de ses conseils « sont recrutés en fonction de leur compétence, sans égard à leur provenance et sans discrimination⁸⁷ ».

Revendications territoriales/traités modernes

Selon le gouvernement du Canada, les relations financières en matière d'autonomie gouvernementale devraient être guidées par les principes suivants :

- « Les gouvernements autochtones, provinciaux/territoriaux et le gouvernement fédéral partagent la responsabilité du financement de l'autonomie gouvernementale.
- Dans le partage de cette responsabilité, ces gouvernements devraient s'efforcer que les membres des collectivités représentées par les gouvernements autochtones aient accès à des programmes et services qui sont raisonnablement comparables, bien que pas nécessairement identiques en tous points, à ceux offerts aux autres Canadiens vivant dans des collectivités de taille et circonstances similaires.
- Pour assumer leurs responsabilités, les gouvernements autochtones devraient recevoir des allocations raisonnablement constantes et équitables en matière de soutien financier fédéral, en vertu d'ententes raisonnablement stables, prévisibles et flexibles.
- Les gouvernements devraient faire preuve de transparence et d'ouverture pour les questions financières. Particulièrement, ils devraient divulguer publiquement les méthodes liées au financement, les transferts, les budgets et les états financiers.
- Les arrangements financiers devraient favoriser la reddition de comptes, clarifier les rôles et les responsabilités, ainsi que la gestion saine et efficace de l'administration publique.
- Les arrangements financiers devraient favoriser l'efficacité et la rentabilité, et prendre en considération les différences entre les collectivités incluant leur taille, leur localisation et leur accessibilité.
- Les arrangements financiers devraient être abordables et en accord avec les politiques du gouvernement du Canada⁸⁸. »

De plus, le Canada doit assurer une allocation juste et équitable des ressources fédérales disponibles entre les gouvernements autochtones en utilisant une méthodologie qui s'adapte aux variations régionales et aux circonstances particulières de chaque collectivité. La méthode utilisée pour déterminer les transferts financiers à tous les gouvernements autochtones doit être transparente et appliquée de façon généralement uniforme en prenant en considération les circonstances propres à chaque collectivité autochtone. L'approche financière du Canada doit être souple en ce qui concerne la responsabilité pour les programmes qu'un gouvernement autochtone assume et les mécanismes de prestation de services employés⁸⁹.

Le Traité avec les Nisga'a repose sur les principes suivants :

- Souligne l'importance de la culture des Nisga'a;
- Offre un règlement juste et équitable des revendications territoriales;
- Décrit une nouvelle relation basée sur la reconnaissance mutuelle et le partage;
- Mise sur l'autonomie, l'épanouissement personnel et l'autodétermination.

Entente de paiement de transfert municipal de l'Ontario

La directive sur la responsabilisation en matière de paiements de transfert établit le cadre de responsabilisation administrative pour la surveillance d'activités précises financées par des paiements de transfert. Cette directive précise que les priorités suivantes sont importantes pour guider son interprétation :

- Responsabilisation – Il incombe au gouvernement de protéger l'intérêt public. Les ministères tiennent les bénéficiaires responsables de la prestation des services demandés pour les fonds reçus.
- Optimisation des ressources – Les ministères utilisent les ressources publiques de manière efficace et efficiente aux fins des paiements de transfert.
- Approche fondée sur le risque – La surveillance des paiements de transfert est proportionnelle aux risques associés à l'activité et au bénéficiaire.
- Équité, intégrité et transparence – La décision d'octroyer des paiements de transfert et la surveillance des activités ainsi financées sont justes, impartiales, transparentes et conformes aux lois applicables et à l'orientation stratégique du gouvernement.
- Accent mis sur les résultats – Les objectifs des activités financées par des paiements de transfert sont clairement définis et contribuent à l'atteinte des objectifs des politiques publiques.
- Processus communs – Les ministères utilisent les processus, les outils et les modèles communs nécessaires pour uniformiser la surveillance des activités financées par des paiements de transfert.
- Collecte et échange d'information – Des informations et des données appropriées et pertinentes sont recueillies, gérées et échangées dans tout le gouvernement.
- Communication – Il y a en permanence une communication respectueuse et ouverte entre les ministères et les bénéficiaires des paiements de transfert⁹⁰.

Formule de financement des territoires

Les mêmes principes qui sous-tendent la péréquation sous-tendent la formule de financement des territoires (FFT) : tous les citoyens des territoires devraient profiter de normes de service gouvernemental sensiblement comparables, à des niveaux d'imposition sensiblement comparables⁹¹. La *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, ainsi que les accords avec les trois territoires, tiennent compte du coût élevé de la prestation de services gouvernementaux dans le Nord à des collectivités éloignées et dispersées dont la population est faible. Par conséquent, plus de fonds sont versés par habitant dans les territoires que dans les provinces, même si le total brut du financement distribué est beaucoup plus petit que les paiements de péréquation provinciaux⁹².

Conditions attachées au transfert

Dans de nombreux cas examinés, les transferts comprennent des conditions sur la façon dont le financement affecté doit être dépensé. Dans certains cas, ces conditions sont assez strictes et doivent être respectées pour que le bénéficiaire puisse recevoir un soutien supplémentaire. Dans d'autres cas, les transferts sont inconditionnels, soit parce que le transfert est requis par la loi, soit parce que le donateur reconnaît qu'il a intérêt à assurer le bon fonctionnement du bénéficiaire. Dans ces cas, le bénéficiaire dispose d'une large discrétion pour dépenser les fonds en fonction de ses propres plans et priorités.

Exemples tirés de l'analyse contextuelle

Indian Housing Block Grant Program (États-Unis)

Les bénéficiaires sont responsables de leur « autosurveillance », un terme défini dans le programme comme le fait que les bénéficiaires sont responsables du suivi de leurs propres activités de subvention pour assurer leur rendement et leur respect des exigences fédérales applicables dans le cadre de leur plan de logement autochtone. Ce processus est appelé « autosurveillance ». Les bénéficiaires sont responsables de préparer un rapport annuel (au minimum) sur le rendement qui fournit une évaluation des progrès du programme et de la réalisation des objectifs dans le cadre du plan de logement autochtone⁹³.

Revendications territoriales/traités modernes

Le financement offert dans le cadre des accords sur l'autonomie gouvernementale est généralement inconditionnel. Les fonds doivent toutefois être consentis par le Parlement, et les Premières Nations qui les reçoivent doivent respecter toutes leurs obligations en vertu de l'accord sur l'autonomie gouvernementale, de l'accord de transfert financier en matière d'autonomie gouvernementale et de l'accord sur le transfert de programmes et de services⁹⁴.

Par exemple, beaucoup d'autorités gouvernementales niska'a sont assujetties à des normes fédérales ou provinciales, qu'elles doivent égaler ou dépasser. Le bien-être des enfants est un bon exemple de la façon dont fonctionne cette approche. Les lois niska'a prévalent si elles égalent ou dépassent les normes provinciales en matière de protection de l'enfance – mais les lois fédérales et provinciales qui exigent qu'on assure le suivi des enfants pris en charge continuent de s'appliquer. Le gouvernement provincial peut continuer d'intervenir au besoin pour protéger un enfant à risque dans le cadre de l'accord entre les Niska'a et la Colombie-Britannique. Toutes les lois niska'a fonctionnent en parallèle avec les lois fédérales et provinciales, comme dans les autres régions du Canada où les Canadiens sont simultanément soumis aux lois fédérales, provinciales et municipales. Le gouvernement des Niska'a peut édicter des lois dans les domaines où il convient de faire intervenir une autorité locale, comme la protection de l'environnement, la santé et les services sociaux, ainsi que la circulation et le transport. Cependant, dans ces domaines, les lois fédérales ou provinciales prévalent.

Les lignes directrices sur les conflits d'intérêts et les mécanismes de responsabilisation financière des Niska'a doivent être comparables à ceux des autres gouvernements au Canada. Le Traité prévoit des mécanismes de protection pour assurer le respect des normes en matière de services, de santé et de sécurité. Il prévoit également des mécanismes de protection pour les personnes qui ne font pas partie des Niska'a, mais qui résident sur les terres niska'a, notamment pour ce qui est des droits de consultation, de participation et de recours lorsque des décisions du gouvernement des Niska'a ont une incidence directe et importante sur leur vie⁹⁵.

Cadre de responsabilisation mutuelle pour la coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Philippines, 2015-2020

Il est stipulé dans l'accord signé que les montants de transfert dépendent d'une affectation budgétaire annuelle du Parlement du Canada, laquelle est affectée par les priorités changeantes de la politique étrangère du Canada, les évaluations favorables de la progression vers les résultats attendus pour les projets opérationnels et les progrès généraux dans la réalisation des objectifs de développement bilatéraux du Canada aux Philippines⁹⁶.

Formule de financement des territoires

Les transferts annuels de la formule de financement des territoires (FFT) sont inconditionnels.

Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique

La Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique a accepté des engagements pour une nouvelle structure de gouvernance tripartite pour la santé des Premières Nations, de même que pour l'amélioration et la clarification des relations et de la responsabilisation réciproque entre les parties. Elle envisage aussi ce qui suit :

- Un plan complet en matière de santé pour chaque Première Nation;

- Des services qui répondent aux besoins des communautés et des membres des Premières Nations, quel que soit l'endroit où ils vivent;
- Un plus grand contrôle exercé par les Premières Nations;
- Des liens efficaces entre les services offerts par les Premières Nations et ceux offerts par les autorités sanitaires provinciales;
- Une réorientation du rôle de Santé Canada, passant du rôle de concepteur et de fournisseur de services de santé à celui de bailleur de fonds et de partenaire en gouvernance⁹⁷.

Les conditions ou les résultats attendus sont énoncés dans le plan décennal pour la santé qui met en branle les changements nécessaires pour améliorer la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique et combler les écarts en matière de santé entre les membres des Premières Nations et les autres Britanno-Colombiens.

Transparence

La plupart des accords de transfert comportent des dispositions relatives à la transparence que les parties conviennent de respecter. Généralement, les parties sont tenues par ces dispositions de déclarer ou de divulguer comment les fonds ont été dépensés et distribués, dans certains cas aux citoyens, dans d'autres cas à des tiers désignés ou à des institutions chargées de surveiller le transfert.

Exemples tirés de l'analyse contextuelle

Indian Housing Block Grant Program (États-Unis)

Les demandes pour le programme sont gardées confidentielles entre le Département du logement et du développement urbain et le demandeur. Les rapports annuels des bénéficiaires de subvention sur la façon dont les fonds du programme ont été dépensés sont rendus publics.

Commission mixte internationale pour les Grands Lacs

Il n'y a pas beaucoup de transparence autour du financement et des opérations de la Commission. Bien que la Commission ait un site Web, publie des rapports d'activités annuels et organise des réunions publiques dans les bassins versants, la plupart de ses opérations sont des affaires internes qui concernent les gouvernements respectifs. Les renseignements sur le financement sont obscurs et internes, et les documents sur les délibérations internes sont difficiles à obtenir pour le grand public.

Formule de financement des territoires

L'allocation de fonds aux gouvernements territoriaux dans le cadre de la formule de financement des territoires (FFT) est transparente, dans la mesure où la formule utilisée pour déterminer les montants de financement est inscrite dans une loi accessible au public. Une transparence additionnelle est toutefois souhaitée par les territoires quant

aux méthodes exactes utilisées par la Division des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances, plus précisément pour ce qui est de savoir quand et où des changements sont apportés aux méthodes de financement sans consultation adéquate avec les gouvernements territoriaux⁹⁸. Comme la FFT ne prévoit aucune condition, il est impossible de déterminer précisément comment les gouvernements territoriaux utilisent le financement, sauf dans le cadre de la budgétisation des assemblées législatives territoriales.

Mécanismes de règlement des différends

En cas de différend ou de divergence d'opinions entre donateurs et bénéficiaires, la plupart des mécanismes de transfert prévoient des processus qui garantissent que les différends seront arbitrés et réglés à la satisfaction des deux parties. Dans certains cas, comme dans le cas des traités entre États, lorsqu'il n'y a pas de pouvoir supérieur de qui obtenir un jugement, des processus sont mis en place pour que les opinions dissidentes minoritaires puissent être soumises aux gouvernements concernés. Souvent, différents gouvernements au sein d'une fédération créent une tierce partie, soit un tribunal ou un comité de mise en œuvre, à laquelle des différends concernant le financement peuvent être soumis. Dans certains cas, les négociations intergouvernementales périodiques sont le cadre dans lequel les différends sont communiqués et réglés.

Exemples tirés de l'analyse contextuelle

Indian Housing Block Grant Program (États-Unis)

Les règlements fédéraux établissent des processus qui permettent aux tribus ou aux autorités tribales désignées en matière de logement de contester les évaluations du Département du logement et du développement urbain fondées sur les données du recensement décennal et de fournir au Département des données plus précises pour recalculer la formule. Si la tribu et le Département ne sont pas en mesure de résoudre le différend avant la date d'allocation selon la formule, le différend est reporté à l'année de financement suivante et résolu conformément aux dispositions de la *Native American Housing Assistance and Self Determination Act*.

Une tribu indienne peut contester la partie de la formule de la subvention globale qui porte sur les besoins à condition que les données soient recueillies, évaluées et présentées de manière juste et équitable pour toutes les tribus participantes. Les tribus ont jusqu'au 30 mars de chaque année pour contester leurs données sur les besoins à l'examen pour l'année financière à venir⁹⁹.

Commission mixte internationale pour les Grands Lacs

« La Commission devra faire un rapport conjoint aux deux gouvernements dans tous les cas où tous les commissaires ou une majorité d’eux s’entendent, et en cas de désaccord la minorité peut faire un rapport conjoint aux deux gouvernements, ou des rapports séparés à leurs gouvernements respectifs¹⁰⁰. »

Revendications territoriales/traités modernes

Les comités de mise en œuvre sont chargés de régler les différends entre les parties à l’accord. Ils sont composés de hauts fonctionnaires représentant chacune des parties. En cas de désaccord entre ces représentants au sein du comité, l’affaire est soumise à un conseil d’arbitrage.

Par exemple, le Traité avec les Nisga’a comprend des règles importantes pour le règlement de différends, ou en cas de contradiction entre différentes lois. Les conflits peuvent être réglés par les moyens suivants :

- Négociation collaborative
- Médiation
- Groupe de conseillers techniques
- Évaluation impartiale
- Conseil consultatif des aînés
- Arbitrage

Cadre de responsabilisation mutuelle pour la coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Philippines, 2015-2020

Conformément à l’accord-cadre, les participants des deux parties doivent se rencontrer périodiquement lors d’une réunion intersession du groupe de travail pour la coopération au développement de la commission mixte Canada-Philippines pour la coopération bilatérale afin d’examiner leurs engagements respectifs, leurs cibles de rendement, leurs progrès et les difficultés rencontrées¹⁰¹.

Formule de financement des territoires

Les différends sont résolus au niveau des fonctionnaires supérieurs, aux réunions des premiers ministres ou aux réunions entre les divers ministres des Finances des parties¹⁰².

Surveillance de la responsabilisation et du rendement

Les accords examinés contiennent des méthodes et des processus variés pour assurer la reddition de comptes sur les résultats et la production de rapports sur le rendement. Dans certains cas, la responsabilité est imposée au bénéficiaire du financement par le donateur sous la forme de rapports de conformité et de vérifications. Dans d’autres cas plus constructifs, les parties établissent des objectifs qu’elles cherchent mutuellement à atteindre, puis elles établissent un cadre, habituellement un comité ou un groupe de travail, pour examiner les résultats après un certain laps de temps et en faire rapport aux parties.

Exemples tirés de l'analyse contextuelle

Indian Housing Block Grant Program (États-Unis)

Le Département du logement et du développement urbain travaille avec les tribus pour surveiller la reddition de comptes et le rendement au moyen de rapports annuels soumis au Département par les tribus ou les autorités tribales désignées en matière de logement. Ces rapports expliquent comment les fonds du programme ont été dépensés et quels résultats ont été atteints grâce aux dépenses. Le Département a le pouvoir de mettre sur pied des mesures du rendement, et le bénéficiaire doit satisfaire aux exigences établies pour démontrer sa conformité à la *Native American Housing Assistance and Self Determination Act*. Ces exigences en matière de rendement sont les suivantes :

- Le bénéficiaire a toutes les certifications requises dans son plan de logement autochtone, et il respecte toutes les politiques. Le plan a été mis à la disposition du public.
- Des vérifications financières ont été effectuées en temps utile et conformément aux exigences de la *Single Audit Act*, le cas échéant. Les lacunes soulevées dans les rapports de vérification ont toutes été corrigées dans les délais prescrits.
- Des rapports annuels précis sur le rendement ont été soumis au Département dans les 90 jours suivant la fin de l'année de programme du bénéficiaire.
- Le bénéficiaire a fait des progrès dans la réalisation des activités prévues dans son plan de logement autochtone.
- Le bénéficiaire a respecté en grande partie les exigences de la *Native American Housing Assistance and Self Determination Act* et de l'ensemble des lois et des règlements fédéraux applicables.

Les bénéficiaires doivent aussi conserver et tenir à jour les dossiers (dossiers financiers, dossiers de programme, pièces justificatives, etc.) pendant trois ans et, au moins une fois par année, ils doivent évaluer eux-mêmes (autosurveillance) leur respect des exigences du programme et des lois et règlements applicables¹⁰³.

Commission mixte internationale pour les Grands Lacs

Bien que le Traité de 1909 crée des sections nationales distinctes et fournisse du financement par l'entremise des deux gouvernements, la Commission s'efforce de fonctionner comme une entité unique, de parler d'une même voix et de prendre acte des avis émanant de ses employés et de ses conseils indépendamment de leur nationalité. Bien que les membres de son personnel soient des employés d'un gouvernement et d'un bureau de la Commission, ils rendent compte à l'ensemble de celle-ci. Chacun des bureaux de section relève du gouvernement qui le finance pour ce qui est de sa responsabilité financière, de la reddition de comptes et du respect des dispositions du Traité. Le partage des coûts se fait par la planification de projets, le suivi des dépenses de chacun des bureaux de section et le rééquilibrage du financement au besoin. La Commission a un budget commun pour son bureau régional administré

conjointement. Les investissements coordonnés dans les domaines de la gestion de l'information et des systèmes de soutien opérationnel sont essentiels au maintien de l'efficacité, de l'efficience et de l'unité de la Commission¹⁰⁴.

Revendications territoriales/traités modernes

Selon un rapport basé sur des études de cas du vérificateur général du Canada, on observe à la fois un manque de mesures du rendement et un manque de rapports sur le rendement. On peut lire ce qui suit dans le rapport concernant le manque de mesures du rendement : « Comme les ententes sur des revendications territoriales ne comprennent pas de calendrier d'étapes ni d'objectifs immédiats, nous ne pouvons déterminer à quel rythme elles sont mises en œuvre et avec quel succès. Nous avons constaté que même si l'examen quinquennal de l'entente sur les revendications territoriales conclue avec les Inuits du Nunavut n'a pu évaluer les réalisations en général, il a quand même permis de cerner l'un des grands échecs des cinq premières années – l'inefficacité de la mise en œuvre. » L'examen a indiqué que, le plus souvent, les parties se souciaient peu des règles de gestion efficace.

Par exemple, le comité de mise en œuvre de l'accord sur les revendications territoriales des Gwich'in a décidé de ne pas mener un examen quinquennal approfondi, mais d'attendre plutôt huit ou dix ans avant de procéder à un examen du plan de mise en œuvre. Par la suite, le comité a reporté l'examen en attendant les négociations sur le plan de mise en œuvre pour les dix prochaines années de l'entente. Le rapport indique ce qui suit concernant le manque de rapports sur le rendement :

Les rapports annuels sur les ententes concernant les revendications territoriales ne permettent pas au gouvernement fédéral de pleinement rendre compte à ce sujet. Les comités de mise en œuvre de chaque entente doivent rédiger un rapport annuel et le soumettre aux parties signataires. Nous nous attendions à ce que ces rapports annuels renferment de l'information qui serait utile aux intéressés comme moyen d'obliger les parties responsables à rendre compte de la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints. Ces rapports devraient renseigner le lecteur sur ce qui fonctionne bien ou sur ce qui ne fonctionne pas. Pourtant, les ententes n'indiquent rien sur la façon de rédiger ces rapports, exception faite de l'entente avec le Nunavut où il est question de la nécessité de faire état des préoccupations des membres du comité. Notre examen des rapports annuels nous a permis de noter que ces documents n'étaient pas axés sur les résultats. On y parle surtout d'événements et d'activités au lieu de fournir une information qui permettrait de juger de la manière dont chaque partie assume ses responsabilités. Par exemple :

Les rapports ne présentaient pas de description générale des mesures prévues pour honorer les obligations qui ne l'ont pas encore été ni leur lien avec les objectifs visés.

- Ils ne présentaient pas d'échéancier pour l'atteinte des objectifs de rendement.

- Ils ne renfermaient pas d'informations sur le rendement, en particulier en ce qui concerne l'atteinte des objectifs.
- Il n'existe aucun mécanisme permettant de contrevérifier l'exactitude de l'information présentée, y compris l'information provenant d'autres ministères¹⁰⁵.

Entente de paiement de transfert municipal de l'Ontario

Le vérificateur général de l'Ontario a le pouvoir de mener une vérification auprès des bénéficiaires de subvention. L'entente divise les paiements de transfert en trois catégories : les paiements de durée limitée, les paiements permanents et les paiements de soutien. Chaque catégorie a ses propres mesures du rendement. Pour les paiements de durée limitée, la « décision d'octroyer ou non le financement est discrétionnaire », et le bénéficiaire est évalué « en fonction de sa capacité d'obtenir des résultats ». L'entente doit « établir les mesures de rendement de l'activité » et ces mesures sont « généralement centrées sur les extrants ou les résultats à court terme de l'activité ». Pour les paiements permanents, la décision peut ou non être discrétionnaire ou exigée par la loi, et le bénéficiaire est évalué « en fonction de sa capacité d'obtenir des résultats ». L'entente doit « établir les mesures de rendement de l'activité », et ces mesures sont généralement centrées sur « les résultats intermédiaires ». Pour les paiements de soutien, la décision peut ou non être discrétionnaire ou exigée par la loi, et le bénéficiaire est « évalué uniquement en fonction de son admissibilité ». L'entente « n'établit pas de mesures de rendement », mais elle peut contenir « des exigences de présentation de rapports non liées au rendement¹⁰⁶ ».

Formule de financement des territoires

Les assemblées législatives territoriales sont les institutions qui tiennent les gouvernements territoriaux responsables du rendement et de la distribution des fonds fournis dans le cadre de la formule de financement des territoires (FFT). Une certaine reddition de comptes est assurée au niveau des fonctionnaires supérieurs lors des réunions des premiers ministres et des réunions des ministres des Finances. La Division des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances du Canada assume diverses fonctions relatives à la FFT, y compris le calcul des droits aux paiements de transfert des territoires et le versement des fonds¹⁰⁷. Le gouvernement fédéral ne recueille aucune donnée à des fins précises de reddition de comptes ou de mesure du rendement pour la FFT. Le financement est inconditionnel. Les rapports sur les dépenses et la reddition de comptes sur les fonds dépensés sont des fonctions exercées par les assemblées législatives territoriales. Comme le financement de la FFT est inconditionnel, aucune mesure du rendement n'est imposée aux territoires par le gouvernement fédéral. Les assemblées législatives et les citoyens des territoires assurent la mesure du rendement en demandant des comptes sur les fonds à leurs gouvernements.

Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique

Les résultats attendus pour la Régie sont les suivants :

- Elle doit être entièrement responsable devant les Premières Nations.
- Elle doit contribuer à réduire la bureaucratie et à offrir un maximum de services.
- Ses politiques et ses programmes sont basés sur les plans de santé globaux des Premières Nations de la Colombie-Britannique.
- Elle doit améliorer l'efficacité de l'administration ainsi que de la prestation des services de santé.
- Elle doit être fondée sur la définition de la santé des Premières Nations, soit une vision holistique qui inclut les aspects physiques, mentaux, émotionnels, spirituels et sociaux de la santé.
- Elle doit soutenir une gamme complète de services de santé publique, de promotion de la santé, de prévention des maladies et de soins primaires.
- Elle doit permettre de fonctionner en partenariat (avec des rôles, des responsabilités, des pouvoirs et des compétences juridictionnelles clairement définis) avec les autorités et les programmes de santé des gouvernements fédéral et provincial.
- Elle doit inclure des dispositions spéciales pour offrir des services efficaces en présence d'administrations ou d'organismes de prestation de services multiples, comme dans le cas des membres des Premières Nations vivant en milieu urbain ou à l'extérieur des réserves.
- Elle doit contribuer à l'établissement de relations de travail claires et systématiques entre les organismes de santé des Premières Nations et les organisations de santé provinciales, à la clarification des rôles et des responsabilités, à l'amélioration de la coordination, à la détermination d'objectifs et de plans communs et à l'amélioration des résultats pour les collectivités des Premières Nations en Colombie-Britannique.
- Elle doit collaborer avec les autres composantes du système de santé de la Colombie-Britannique et mettre en œuvre des mesures directes et indirectes afin d'améliorer les services de santé dans l'ensemble du continuum¹⁰⁸.

Les principaux indicateurs de rendement sont restés les mêmes depuis sa création :

- Espérance de vie à la naissance
- Taux de mortalité (toutes les causes de décès)
- Taux de mortalité infantile
- Taux de diabète
- Taux de suicide chez les jeunes Indiens inscrits
- Obésité infantile
- Praticiens de la santé agréés des Premières Nations¹⁰⁹

ANNEXE B

FONDS DE PARTENARIAT AVEC LES MUNICIPALITÉS DE L'ONTARIO

Le Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) est le principal paiement de transfert aux municipalités de l'Ontario. Grâce à ce mécanisme, 505 millions de dollars en financement inconditionnel ont été transférés à 338 municipalités de taille et de richesse variées dans toute la province¹¹⁰. Combiné au transfert à la province de diverses responsabilités pour les services municipaux, ce financement totalise plus de 2,3 milliards de dollars en paiements pour les activités des administrations locales¹¹¹. Les mécanismes suivants sont utilisés pour allouer des fonds aux gouvernements en fonction du besoin relatif :

1. Subvention de péréquation fondée sur l'évaluation;
2. Subvention aux collectivités du Nord;
3. Subventions aux collectivités rurales;
4. Subvention liée à la situation financière pour les municipalités rurales et du Nord;
5. Aide transitoire¹¹².

La **Subvention de péréquation fondée sur l'évaluation** accorde un financement aux municipalités de palier inférieur ayant une évaluation foncière limitée en raison des valeurs moins élevées des biens immobiliers et d'une évaluation non résidentielle limitée. Le montant de la subvention est déterminé en calculant un écart global d'évaluation pour la municipalité. Cela équivaut à la différence entre l'évaluation totale par ménage et le seuil fixé par la province en deçà duquel une municipalité ne peut pas descendre. Pour arriver au montant de la subvention, la différence est multipliée par le nombre total de ménages dans la collectivité.

La **Subvention aux collectivités du Nord** octroie un financement aux municipalités du Nord afin de tenir compte des défis particuliers auxquels elles font face. Cette subvention se base sur le nombre de ménages dans une collectivité, multiplié par le montant par ménage fixé par la province, qui s'élevait à 214,50 \$ en 2016.

La **Subvention aux collectivités rurales** octroie un financement aux municipalités de palier inférieur en fonction de la proportion de leur population résidant dans des régions rurales ou des petites collectivités. Une note est attribuée aux municipalités pour la mesure de collectivité rurale et de petite taille; les municipalités obtenant 75 % ou plus pour cette mesure reçoivent le plein montant de 134,50 \$ par ménage, alors que les autres collectivités reçoivent un montant inférieur en fonction d'une échelle

progressive. La note de la municipalité est ensuite multipliée par le nombre total de ménages pour déterminer la subvention finale.

La **Subvention liée à la situation financière pour les municipalités rurales et du Nord** a été instaurée lors de la refonte du FPMO de 2014, et elle est accordée aux municipalités admissibles au financement dans le cadre de la Subvention aux collectivités du Nord ou de la Subvention aux collectivités rurales. En plus de ces montants fixes par ménage, cette subvention prévoit une aide ciblée pour tenir compte du fait que toutes les municipalités rurales et du Nord n'ont pas la même situation financière. Les collectivités reçoivent une note en fonction de l'Indice de la situation financière des municipalités rurales et du Nord (ISFM), qui classe les municipalités sur une échelle de zéro à dix, où dix représente la situation la plus difficile et zéro, une situation relativement positive. Cette note détermine le montant par ménage auquel une collectivité a droit, et ce montant est ensuite multiplié par le nombre de ménages dans la collectivité pour déterminer le montant total de la subvention.

L'**Indice de la situation financière des municipalités rurales et du Nord (ISFM)** est utilisé pour déterminer le montant de la Subvention liée à la situation financière pour les municipalités rurales et du Nord des collectivités admissibles. Il détermine la capacité financière d'une municipalité donnée par rapport à celle d'autres municipalités rurales et du Nord de la province, et ce, au moyen de six indicateurs :

- Évaluation pondérée par ménage
- Revenu médian des ménages
- Moyenne des changements annuels dans l'évaluation (nouvelle construction)
- Taux d'emploi
- Ratio de la population d'âge actif par rapport à la population à charge
- Pourcentage de la population au-delà du seuil de faible revenu

Les deux premiers indicateurs sont des indicateurs primaires, tandis que les quatre autres sont des indicateurs secondaires. La note des indicateurs varie de -100 % à 100 % et rend compte de la manière dont la valeur de l'indicateur d'une municipalité se compare à la médiane pour les municipalités rurales et du Nord, qui équivaut à zéro. Une municipalité qui reçoit une note négative est inférieure à la médiane, alors qu'une municipalité ayant un score positif se situe au-dessus.

La place d'une collectivité selon l'indice est déterminée en trois étapes. D'abord, on attribue une note aux indicateurs primaires et secondaires de la municipalité en fonction de leur emplacement par rapport à la médiane pour les municipalités rurales et du Nord, qui est déterminée par les indicateurs pour l'ensemble de la province. Ensuite, une note moyenne des indicateurs est calculée en fonction de la moyenne des indicateurs primaires et secondaires pour la municipalité. Enfin, en utilisant les résultats de ces notes, la collectivité est classée sur une échelle de 0 à 10, qui s'appuie sur les

résultats relatifs de la note moyenne pour chaque municipalité : une collectivité qui occupe un rang inférieur est considérée comme ayant une situation fiscale relativement positive, alors qu'une collectivité occupant un rang élevé est jugée comme ayant une situation plus difficile. Ainsi, une collectivité qui reçoit une note de cinq est dans une situation financière relativement typique, proche de la médiane pour les collectivités rurales et du Nord.

L'**aide transitoire** est une mesure temporaire conçue pour aider les municipalités à s'adapter au programme remanié, ainsi que pour assurer une certaine stabilité pendant la période d'ajustement aux nouvelles circonstances. Grâce à ce financement, les municipalités reçoivent un niveau de soutien garanti en fonction de leur allocation au titre du FPMO de 2014. Plus précisément, les municipalités du Nord recevront au moins 90 % de leur allocation de 2014, tandis que les municipalités des autres régions de la province recevront au moins 80 % de leur allocation de 2014. Ces niveaux minimaux de soutien seront majorés, jusqu'à concurrence de 100 %, pour les municipalités rurales et du Nord admissibles qui sont confrontées à une situation financière plus difficile, selon l'évaluation de l'ISFM¹¹³.

Le FPMO veille à ce que des niveaux de service de base soient fournis par toutes les municipalités de la province, malgré les importantes disparités dans la capacité financière et l'assiette fiscale. Le système fait en sorte que les municipalités qui ont le plus besoin de soutien le reçoivent de manière ciblée, tout en laissant les grandes municipalités riches se soutenir elles-mêmes lorsqu'elles en ont les moyens.

ANNEXE C

APERÇU HISTORIQUE DU FÉDÉRALISME FISCAL

Le système fédéral du Canada a évolué au cours du siècle dernier et continue de se développer en s'adaptant aux réalités sociales, économiques et politiques changeantes avec une flexibilité relative. Ce qui suit est un aperçu de haut niveau des principaux jalons du fédéralisme fiscal canadien au cours de notre histoire, avec un accent particulier sur les cadres de responsabilisation qui ont été développés, aussi bien pour soutenir l'affectation efficace des fonds afin de répondre aux besoins du pays que pour garantir que la responsabilité démocratique envers le peuple est sauvegardée et élargie.

En 1867, à la suite d'une série complexe de négociations, les provinces de ce qu'on appelait jadis l'Amérique du Nord britannique se sont réunies en un dominion fédéral. Le document constitutionnel original, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique du Parlement de Westminster, énumérait la répartition des pouvoirs entre les provinces et le nouveau gouvernement fédéral. La responsabilité de la défense, de la sécurité, des relations extérieures et du commerce international, entre autres, a été confiée au gouvernement fédéral. Les provinces, quant à elles, ont conservé le contrôle des questions locales, notamment la réglementation des hôpitaux, des écoles, des ressources naturelles et des municipalités. Le pouvoir était partagé entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les questions de l'immigration et de l'agriculture, entre autres. Les pouvoirs résiduels qui ne sont pas expressément énoncés dans la Constitution étaient réservés au gouvernement fédéral, ce qui a donné dès le départ un gouvernement fédéral fort et des provinces relativement faibles. Point important : le gouvernement fédéral avait la compétence exclusive sur les questions qui touchaient « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ».

Le gouvernement fédéral avait des pouvoirs d'imposition considérables, ne laissant aux provinces que les impôts fonciers directs, ce qui lui donnait une capacité fiscale beaucoup plus grande que celle des administrations inférieures. La nature de la répartition des pouvoirs devait changer radicalement avec le temps, car les domaines de responsabilité provinciale sont devenus de plus en plus complexes et coûteux à assumer sans l'aide du gouvernement fédéral. L'interprétation des pouvoirs résiduels dans les tribunaux avait aussi tendance à être le plus large possible pour le pouvoir de dépenser des provinces, et plus étroite pour celui du gouvernement fédéral.

Pendant plus de 50 ans après la Confédération, les droits de douanes et d'accise ont constitué l'essentiel des recettes fédérales, atteignant jusqu'à 90 % du budget fédéral en 1913. Pendant la Première Guerre mondiale, cependant, les dépenses liées au

maintien et au déploiement d'armées permanentes à l'étranger ont lourdement grevé les ressources fiscales de l'État canadien et conduit à l'imposition, en 1917, du premier impôt sur le revenu du pays, qui se voulait une mesure provisoire. Ont suivi en 1920 les premières taxes de vente. Les provinces qui, avant la guerre, tiraient la plus grande partie de leurs revenus de la gestion des ressources naturelles et de la délivrance de licences et de permis, sans oublier les importantes subventions fédérales, hésitaient à recourir à des impôts directs, mais ont adopté des impôts sur les profits des sociétés et les successions avant la fin des années 1800. En 1930, les recettes des administrations municipales, auxquelles les provinces ont délégué le pouvoir d'imposer les biens réels et personnels, avaient collectivement dépassé celles du gouvernement fédéral.

La Grande Crise et la Seconde Guerre mondiale ont considérablement changé le paysage fiscal au Canada. De nombreuses municipalités ont fait faillite et la solvabilité des provinces a été durement atteinte. La baisse des droits de douanes et d'accise au cours de la Grande Crise a incité le gouvernement fédéral à accroître les impôts sur les revenus et les taxes sur les ventes. Les provinces ont commencé à faire de même, et à la fin de la dépression, toutes les provinces sauf deux prélevaient des impôts sur le revenu des particuliers. La Seconde Guerre mondiale, avec ses augmentations massives des dépenses publiques, a profondément modifié l'architecture fiscale du pays. Pour répartir équitablement l'énorme fardeau financier de la guerre, les principales sources d'impôts ont été regroupées sous une autorité fiscale fédérale centralisée. En 1941, les provinces ont accepté de céder au gouvernement fédéral les domaines de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés pendant la durée de la guerre plus une année, en échange de versements annuels fixes. En 1946, les impôts directs représentaient 56 % des recettes fédérales, et le contrôle fédéral n'a pas été entièrement renversé. Il a été très difficile depuis de concilier les pouvoirs fiscaux inscrits dans la Constitution des deux ordres de gouvernement, et ces difficultés ont dominé de nombreuses négociations fédérales-provinciales.

Au Canada, le fédéralisme fiscal est caractérisé par deux éléments principaux :

- Le soi-disant déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux;
- Les inégalités économiques entre les différents gouvernements provinciaux et territoriaux.

Le déséquilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux est devenu critique au fil du temps en raison de l'écart qui s'est creusé entre les capacités limitées des provinces à produire des recettes et leurs responsabilités de plus en plus dispendieuses en matière de prestation de services prévues par la Constitution. Les soins de santé, l'éducation et l'aide sociale sont devenus des domaines de responsabilité importants et coûteux avec l'introduction de systèmes complexes de soins de santé universels et d'aide sociale tout au long de la vie, et les provinces se sont tournées vers le gouvernement fédéral pour pallier les manques à gagner, car elles étaient incapables

de financer elles-mêmes de tels programmes compte tenu de leurs ressources fiscales comparativement limitées.

Transferts fiscaux aux provinces : transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux

Pour remédier au déséquilibre fédéral-provincial, le gouvernement fédéral a commencé à verser des paiements de transfert aux provinces à la suite de l'adoption de lois sociales de plus en plus importantes à la fin des années 1930, mais ces transferts ont gagné en importance et en complexité au fil des ans. Ils ont leurs origines dans les accords de « location de domaines fiscaux » signés en temps de guerre entre les provinces et le gouvernement fédéral dans les années 1940. Le premier de ces accords, signé en 1941, transférait des « points d'impôt » des gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral afin de financer l'effort de guerre, en échange d'une contribution pécuniaire, calculée initialement par habitant, puis en pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés à compter de 1957. Les points d'impôt sont la marge fiscale cédée par un ordre de gouvernement à un autre pour permettre aux gouvernements fédéral ou provinciaux de recueillir une plus grande part des recettes fiscales sans augmenter les impôts pour l'ensemble de la population. Le gouvernement fédéral continue d'inclure des points d'impôt dans le calcul de ses transferts, bien que la volonté générale de reconnaître ces montants comme des transferts ait tendance à diminuer.

Les accords de location de domaines fiscaux ont finalement été remplacés, en 1962, par des accords de perception fiscale qui permettent aux gouvernements provinciaux de la fédération de lever des impôts par le biais d'une agence unique d'administration et de perception des impôts. Le gouvernement fédéral a signé de telles ententes avec toutes les provinces à l'exception du Québec, et il perçoit les impôts sur le revenu au nom de toutes les provinces par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada. Chaque province peut établir son propre taux d'imposition sur le revenu, mais le gouvernement fédéral les incite à harmoniser leurs impôts avec les siens en leur offrant d'administrer gratuitement les programmes fiscaux s'ils imitent leurs pendants nationaux. Le recours à l'Agence du revenu du Canada pour administrer la perception des impôts évite les chevauchements inefficaces, réduisant ainsi les frais administratifs globaux pour les contribuables.

De 1957 à 1976, le financement de la santé et des services sociaux a été fourni sous forme de subventions en espèces ou de mécanismes de partage des coûts pour encourager la mise en place par les provinces de programmes nationaux. La création en 1966 du Régime d'assistance publique du Canada prévoyait un financement conditionnel pour le partage des coûts des programmes d'aide sociale, assujéti à certaines clauses fédérales, dont notamment l'interdiction d'imposer aux citoyens des restrictions en matière de résidence pour accéder aux services sociaux. Le transfert des fonds était régi par des lignes directrices sur les services de bien-être social qui

précisaient quels services pouvaient être à coûts partagés en vertu du Régime, comment chaque province ou territoire devait réclamer les fonds du gouvernement fédéral et comment le montant de la contribution fédérale était déterminé.

En 1977, le Financement des programmes établis (FPE), qui était au départ subdivisé à parts égales entre un transfert de points d'impôt et un transfert en espèces, a remplacé divers programmes de partage des coûts dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire. On a alors établi le principe selon lequel le financement fédéral devrait croître au même rythme que l'économie. En 1984, année où l'on a adopté la *Loi canadienne sur la santé*, le FPE est devenu conditionnel au respect des principes consacrés dans la *Loi*, et on a créé des dispositions pour la rétention de fonds. En 1995, le Régime d'assistance publique du Canada et le FPE ont été regroupés pour former le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), qui fournissait un financement global à chaque province. Le TCSPS fournissait des fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour soutenir les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux. Tout comme c'était le cas pour le FPE, le TCSPS était une combinaison des points d'impôt transférés en 1977 et de transferts en espèces, et le total était réparti selon un montant égal par habitant.

Le gouvernement transfère maintenant des fonds aux provinces dans le cadre de divers programmes et selon des modalités variables. Les deux transferts les plus importants sont le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Ce sont des tranches distinctes de financement global qui octroient des fonds aux provinces pour les programmes sociaux et de santé. Les transferts sont des subventions globales en ce sens que le gouvernement fédéral ne dicte pas la façon dont ils doivent être dépensés. Les provinces doivent seulement s'assurer que leurs programmes respectent des déclarations de principe générales pour être admissibles à recevoir les fonds. Pour le TCS, ces principes sont énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé* et comprennent l'universalité, l'intégralité, la transférabilité, l'accessibilité et la gestion publique. Il n'y a pas de mécanisme de conformité qui prévoit des modalités de reddition de comptes sur la façon dont les provinces dépensent ces fonds, car cette reddition de comptes se fait plutôt dans le cadre des négociations continues entre les gouvernements fédéral et provinciaux. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral établit un taux de croissance annuel pour le TCS et le TCPS qui correspond à la croissance nominale du produit intérieur brut (PIB) selon une moyenne mobile sur trois ans, avec une croissance garantie d'au moins 3 % par année.

Les modalités fédérales de reddition de comptes concernant la manière dont les gouvernements provinciaux et territoriaux utilisent les transferts ont évolué avec les arrangements fiscaux. Dans les années 1950 et 1960, les transferts fédéraux étaient des subventions conditionnelles de partage des coûts qui encourageaient la mise en place de programmes nationaux et assuraient une qualité comparable d'une province à l'autre. À mesure que ces programmes sont devenus bien établis, le gouvernement du Canada exigeait de moins en moins une reddition de compte et une vérification rigoureuses et

complètes. L'aide fédérale pour les priorités nationales a commencé à prendre la forme d'un financement global fondé sur l'acceptation de principes généraux et sur des objectifs communs. La structure de financement global donne aux provinces et aux territoires plus de latitude dans l'élaboration et l'exécution des programmes. Par suite de cette évolution, les gouvernements se concentrent dorénavant sur la reddition de comptes à la population plutôt qu'aux autres ordres de gouvernement. On reconnaît le fait que les gouvernements doivent rendre directement compte à leurs citoyens de leurs dépenses dans leurs secteurs de responsabilité.

Transferts fiscaux entre les provinces : péréquation

Un déséquilibre est apparu entre les provinces en raison de leurs capacités financières et économiques différentes, dues à leurs tailles et niveaux de richesse différents, mais on croit fermement que le niveau des services publics devrait être à peu près égal d'un bout à l'autre du pays. Pour remédier à cette inégalité, le Canada a mis en place un système de paiements de péréquation pour s'assurer que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux offrent « des niveaux de services publics raisonnablement comparables à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables ». Bien que ces paiements de transfert fiscal remontent à la Confédération, ce n'est qu'en 1957 qu'un système officiel de paiements de péréquation a été instauré, et les paiements ont été inscrits dans la Constitution du Canada en 1982.

Les paiements de péréquation sont calculés sur la base de formules de financement complexes et parfois controversées, qui tentent de prendre en compte la capacité de génération de recettes par habitant. La capacité fiscale d'une province est déterminée en mesurant les revenus provenant de cinq sources : les impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises, les taxes à la consommation, jusqu'à 50 % des revenus tirés des ressources naturelles, les taxes foncières et diverses autres sources de revenus. La formule calcule, pour des taux d'imposition moyens, la différence entre le revenu par habitant qu'une province obtiendrait par rapport à la moyenne nationale. Dans les faits, le système transfère des fonds des provinces dites « nanties » aux provinces dites « démunies », telles que définies par la formule. Les économies à rendement élevé, comme l'Alberta, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve, transfèrent une partie de leurs revenus aux économies moins performantes, comme les provinces de l'Atlantique, le Québec et, depuis récemment, l'Ontario.

Une question particulièrement controversée est la mesure dans laquelle les revenus tirés de l'extraction des ressources non renouvelables devraient être pris en compte. Par exemple, un différend entre Terre-Neuve et le Canada sur les revenus pétroliers et gaziers et leurs répercussions possibles sur les paiements de péréquation que la province recevrait a mené à la signature de l'Accord atlantique de 1985. En signant cet accord, le Canada a autorisé Terre-Neuve à taxer les nouvelles ressources comme si elles étaient les siennes, avec une protection transitoire d'une période de 12 ans (de 2000 à 2012), afin de protéger la province de la baisse des revenus de péréquation qui aurait

autrement résulté de l'augmentation des recettes de la province provenant des ressources naturelles.

Transferts des provinces aux municipalités

En vertu de la Constitution, la responsabilité des affaires municipales incombe aux gouvernements provinciaux. Les administrations municipales sont donc vues comme des créatures de la législation provinciale, sans existence constitutionnelle indépendante en tant qu'ordre de gouvernement. Au cours des dernières décennies, cependant, une part croissante de la responsabilité et de la reddition de comptes a été transférée des provinces aux municipalités, qui ont le droit de percevoir des taxes foncières pour financer leurs activités. Les impôts fonciers représentent environ 48 % des revenus totaux des municipalités, ce qui en fait leur plus importante source de revenus. Ces impôts financent des services comme l'eau potable, les eaux usées, les déchets, le recyclage, les services policiers, les loisirs et les transports.

Au cours des dernières années, les provinces ont augmenté leurs paiements de transfert aux administrations municipales tout en reprenant la responsabilité de certains coûts afin de réduire le fardeau financier des municipalités et leur permettre de consacrer une plus grande partie de leurs revenus aux infrastructures essentielles. En 2017, le Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario, le plus important paiement de transfert de la province aux municipalités, fournira un soutien inconditionnel de 505 millions de dollars à 338 municipalités de la province. Les coûts liés à la gestion du programme Ontario au travail, du Programme de médicaments de l'Ontario et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ont également été pris en charge par la province ou le seront au cours des prochaines années.

Transfert des responsabilités et autonomie gouvernementale des territoires : formule de financement des territoires

Sur le plan administratif, les régions du Nord du Canada sont divisées en trois territoires qui n'ont pas la population requise pour justifier le plein statut de province au sein de la Confédération. Historiquement, le gouvernement fédéral administrait directement ces territoires, mais la politique de transfert des responsabilités des dernières années a mené au transfert d'importants pouvoirs aux trois gouvernements territoriaux des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut. Le transfert des responsabilités, qui a commencé à la fin des années 1960 et au début des années 1970, visait à donner aux résidents du Nord plus de contrôle sur leur propre destinée politique, économique et sociale. Cependant, les faibles populations de base et la capacité fiscale limitée des territoires signifient que le gouvernement fédéral doit apporter un soutien substantiel pour financer les activités quotidiennes des gouvernements territoriaux. Ce soutien est accordé dans le cadre d'un système de formule de financement des territoires (FFT), un transfert annuel inconditionnel du gouvernement fédéral aux territoires, afin que les territoires soient en mesure d'offrir à leurs résidents des niveaux de services publics

raisonnablement comparables à ceux des provinces, au sud, à des taux d'imposition raisonnablement comparables.

La FFT aide les gouvernements territoriaux à fournir des services publics essentiels dans le Nord, comme les hôpitaux, les écoles, les infrastructures et les services sociaux, et elle tient compte du coût souvent beaucoup plus élevé de ces services dans un contexte nordique et de la moins grande capacité en matière d'économies d'échelle réalisables dans des collectivités qui sont, la plupart du temps, petites, isolées et éloignées. La FFT ressemble aux paiements de péréquation aux provinces, puisqu'elle offre un paiement fixe, inscrit dans la loi et distribué à chaque territoire selon une formule préétablie qui garantit un financement annuel stable. Les formules déterminent chaque subvention en fonction de la différence entre les besoins du territoire en matière de dépenses et sa capacité à générer des revenus de sources internes (impôts sur le revenu, taxes sur le tabac et l'alcool, taxes sur l'essence, etc.). Les besoins en matière de dépenses de chaque territoire sont ajustés chaque année pour que les dépenses puissent augmenter en fonction de l'évolution de la croissance relative de la population et des changements dans les dépenses des gouvernements provinciaux et des administrations locales.

Article 35 et émergence de l'autonomie gouvernementale des Premières Nations

Le fédéralisme fiscal au Canada devient de plus en plus complexe avec l'émergence des gouvernements des Premières Nations en tant que partenaires autonomes au sein de la fédération canadienne. La Proclamation royale de 1763, considérée par les Premières Nations comme le document fondateur des relations subséquentes entre les Canadiens autochtones et non autochtones, établissait le principe selon lequel il fallait conclure des traités pour que les colons britanniques et canadiens-français non autochtones puissent acheter des terres aux habitants autochtones du pays. À partir de la seconde moitié du 19^e siècle, le nouvel État du Canada s'est intéressé de moins en moins au maintien d'une relation fondée sur les traités, et la Confédération, pacte fondateur du Dominion du Canada, a été conclue sans que l'on consulte la population autochtone de ce nouveau pays. Le premier document constitutionnel du Canada, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, donnait la responsabilité exclusive des « Indiens et des terres qui leur sont réservées » au gouvernement fédéral, sans avoir obtenu le consentement des Autochtones. La première *Loi sur les Indiens* a suivi en 1876, consolidant un certain nombre de lois antérieures concernant les Premières Nations. Pour la plus grande part du début de l'histoire du Canada, jusqu'aux années 1950, la politique fédérale était d'intégrer les Premières Nations dans la société eurocanadienne générale en procédant à leur assimilation. Cette politique a notamment inclus le fameux régime des pensionnats indiens. Les nations ont été divisées en plus de 600 bandes tribales individuelles, et on a mis en place un système de gouvernement par conseil de bande, qui a remplacé les structures de gouvernance traditionnelles des Premières Nations par un système artificiel qui leur a été imposé. Les conseils de bande exerçaient un pouvoir très limité, délégué par le gouvernement fédéral, pour gouverner les assises territoriales

dans les réserves. Le pouvoir décisionnel primaire était toutefois entre les mains du ministère des Affaires indiennes, et les représentants du Ministère dans chacune des réserves, les agents des Indiens, exerçaient de grands pouvoirs. Dans les années 1950, on a entrepris le transfert de programmes aux bandes, aux provinces et à d'autres ministères et organismes fédéraux, et le ministère des Affaires indiennes a commencé à déléguer graduellement ses pouvoirs¹¹⁴.

En 1969, le Livre blanc sur la politique relative aux Indiens du gouvernement fédéral a tenté de mettre fin au statut spécial accordé aux Premières Nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*, dans le but d'intégrer pleinement les membres des Premières Nations à la société canadienne en général, de fragmenter la propriété collective des terres de réserve et de déléguer aux provinces tous les pouvoirs exercés par le gouvernement fédéral dans le domaine des affaires indiennes¹¹⁵. L'opposition a été vive de la part des collectivités des Premières Nations, qui ont plaidé pour la préservation de leurs droits issus des traités, se sont opposées à la fragmentation des terres de réserve en propriétés privées et ont défendu la nécessité d'une certaine forme de reconnaissance par le gouvernement du Canada du statut particulier des Premières Nations¹¹⁶. L'opposition soutenue des Premières Nations a finalement mené au retrait de la politique et à la mobilisation d'une organisation politique nationale chez les peuples autochtones du Canada. Bien que les peuples autochtones aient affirmé leur droit à l'autonomie gouvernementale depuis leurs premiers contacts avec des Européens, ce n'est qu'au cours des années 1970 que les efforts des Autochtones en vue d'exercer leur autonomie gouvernementale se sont renforcés et se sont organisés à l'échelle nationale¹¹⁷.

Pendant la majeure partie de l'histoire du Canada, les peuples autochtones du pays ont fonctionné comme pupilles de l'État, régis par la *Loi sur les Indiens* du gouvernement fédéral, mais leurs droits en tant qu'entités politiques distinctes ont été consacrés à l'article 35 de la Constitution canadienne rapatriée en 1982. Les « droits ancestraux et issus de traités existants » des peuples des Premières Nations, des Inuits et des Métis ont été « reconnus et confirmés », mais ces droits n'ont pas été précisés, ce qui a mené à une série de décisions de la Cour suprême reconnaissant divers droits aux Autochtones, notamment le droit à l'autonomie gouvernementale¹¹⁸. Après le rapatriement de la Constitution, on a tenu quatre conférences constitutionnelles entre 1983 et 1987 pour tenter de définir plus précisément le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Les parties ne sont pas parvenues à un accord acceptable sur la nature du droit et l'attention du gouvernement s'est recentrée sur des enjeux constitutionnels plus larges. L'échec de l'Accord de Charlottetown de 1992 et le retrait subséquent des questions d'importance constitutionnelle ont entraîné la stagnation de tout effort supplémentaire visant à consacrer les droits des Autochtones dans la Constitution.

En 1982, on a créé le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens pour examiner les questions juridiques et institutionnelles liées au

statut, au développement et aux responsabilités des gouvernements des bandes dans les réserves. En 1983, il a publié le rapport Penner, dans lequel il recommandait que le gouvernement fédéral reconnaisse les gouvernements des Premières Nations comme un ordre de gouvernement distinct au sein de la Confédération canadienne et commence à mener des processus visant à faire de l'autonomie gouvernementale autochtone une réalité¹¹⁹. Les efforts visant à consacrer le droit à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution ont pris fin avec l'échec de l'Accord de Charlottetown de 1992, mais le gouvernement fédéral a exploré d'autres voies vers l'autonomie gouvernementale, et le gouvernement libéral élu en 1993 s'est engagé à reconnaître et respecter le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale sans la révision de la Constitution. Depuis, on a conclu plusieurs ententes d'autonomie gouvernementale, conjointement avec des règlements de revendications territoriales ou indépendamment de ceux-ci. L'acceptation politique générale a permis au gouvernement fédéral de reconnaître ce droit comme faisant partie des droits existants aux termes de l'article 35.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois, négociée par les Premières Nations cries et naskapies du Nord du Québec, a été la première entente sur l'autonomie gouvernementale à être incluse dans une entente sur la revendication territoriale, en 1975 et en 1978. Les dispositions relatives au gouvernement local ont été mises en œuvre en 1984 par l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, qui a remplacé la *Loi sur les Indiens* pour les Cris et les Naskapis et limitait les responsabilités du gouvernement fédéral dans l'administration quotidienne des affaires des bandes et des terres. Toutes les bandes cries et naskapies se sont constituées en corporations et certaines de leurs terres constituent des municipalités ou des villages en vertu de la *Loi sur les cités et villes* du Québec. Les bandes constituées en sociétés ont des pouvoirs administratifs semblables à ceux que possèdent les administrations locales en vertu de la législation provinciale.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois prévoyait également une forme de gouvernement pour les signataires inuits. La *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* (la « *Loi Kativik* ») créait des établissements inuits dans le Nord québécois au même titre que des municipalités de villages nordiques en vertu des lois provinciales. L'Administration régionale Kativik a les pouvoirs d'une municipalité de village nordique sur les portions du territoire qui ne font pas partie des corporations de village, et elle a des pouvoirs régionaux sur tout le territoire, y compris sur les municipalités. Les administrations ne sont pas de nature ethnique; tous les résidents, Autochtones et non-Autochtones, peuvent voter, être élus et participer. Toutefois, plus de 90 % de la population de la région est d'origine inuite et bénéficie de prestations au titre de la Convention de la Baie James¹²⁰.

Ententes de financement entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral

Depuis les années 1980, le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a cessé d'assurer la prestation directe de la plupart des services dans les réserves, afin de les offrir plutôt aux Premières Nations elles-mêmes au moyen d'un éventail d'ententes de financement. En effet, le rôle d'AANC est maintenant avant tout celui d'un pourvoyeur de fonds, étant donné que de plus en plus de services sont dévolus aux institutions ou aux collectivités des Premières Nations pour qu'elles les fournissent elles-mêmes. Au départ, ces nouveaux mécanismes de financement prenaient la forme d'accords de contribution, qui ont été fortement critiqués par les Premières Nations comme étant excessivement contraignants et rigides. Après la publication du rapport Penner sur l'autonomie gouvernementale des Indiens en 1983, AANC a obtenu l'approbation pour lancer divers mécanismes de financement visant à offrir plus de souplesse aux Premières Nations dans l'exécution des programmes et à réduire le lourd fardeau administratif des accords de contribution. Les modes optionnels de financement ont été approuvés pour les décaissements en 1983, suivis des paiements de transfert souples en 1989. Les ententes de financement ont aussi été rationalisées de manière à ce que chaque Première Nation n'ait qu'une seule entente de financement pour tous les programmes financés par AANC, au lieu d'avoir à conclure une entente distincte pour chaque programme.

Le financement aux termes de ces ententes est fourni principalement aux gouvernements des bandes des Premières Nations et aux conseils tribaux représentant des groupes de gouvernements des Premières Nations dans le but de regrouper et d'améliorer la prestation des services et des programmes. Au moment où le transfert des responsabilités s'achevait, la relation de financement continu, telle qu'elle est exprimée dans les ententes de financement, est devenue une composante essentielle, voire fondamentale de la relation entre le Canada et chacune des Premières Nations. À ce jour, pour la majorité des Premières Nations non autonomes, les seules ententes officielles signées entre le Canada et les Premières Nations sont l'Entente globale de financement (EGF), signée annuellement, ou l'Entente de financement Canada-Premières Nations (EFCPN), qui est pluriannuelle.

Gestion des relations financières avec les Premières Nations autonomes

En 1973, le gouvernement du Canada a présenté une nouvelle politique sur les revendications territoriales globales. Depuis cette date, et depuis l'adoption subséquente de la politique sur le droit inhérent en 1995 reconnaissant l'autonomie gouvernementale des Autochtones comme un droit inhérent au sens de l'article 35 de la Constitution canadienne, vingt-neuf ententes d'autonomie gouvernementale ont été conclues avec des Premières Nations d'un bout à l'autre du pays¹²¹. La politique fédérale

sur la mise en œuvre du droit inhérent met l'accent sur la conclusion d'ententes pratiques dans le cadre de l'architecture constitutionnelle existante, qui reconnaissent l'autorité des gouvernements autochtones dans les domaines internes touchant leurs collectivités et faisant partie intégrante de leurs cultures, de leurs langues et de leurs institutions, tout en respectant leur relation particulière avec leurs terres et leurs ressources¹²².

Ces règlements ont permis la possession directe par des Autochtones de plus de 600 000 kilomètres carrés de terres et le transfert de plus de 3,2 milliards de dollars de capitaux tout en protégeant les modes de vie traditionnels et en garantissant les droits et les titres fonciers¹²³. Les ententes, qui peuvent être des traités globaux comprenant à la fois des règlements de revendications territoriales et une pleine autonomie gouvernementale pour tous les programmes, ou encore des accords sectoriels plus étroits accordant l'autonomie gouvernementale pour un domaine particulier en matière de politiques, comme l'éducation, font que la Première Nation participante n'est plus assujettie à la *Loi sur les Indiens* et qu'elle obtient un degré d'autodétermination qui s'étend à la relation financière¹²⁴. Dans certains cas, notamment au Nunavut, mais aussi dans le cas de la Convention de la Baie James, entre autres, les ententes sur l'autonomie gouvernementale établissent des gouvernements publics pour administrer le territoire touché par la revendication territoriale en question. Ces gouvernements ont autorité sur tous les citoyens résidant sur leur territoire, qu'ils soient autochtones ou non, bien que de façon générale, les Autochtones canadiens sont clairement majoritaires dans ces cas.

Les divers accords établissent généralement que l'élément central des finances des Premières Nations autonomes sera l'entente de transfert financier, négociée tous les cinq ans avec le gouvernement fédéral. Cette somme s'ajoute aux paiements de capital généralement prévus pour le signataire de l'entente aux termes du règlement initial des revendications territoriales¹²⁵. La norme pour ces accords est similaire à celle utilisée pour les paiements de péréquation dans l'ensemble du pays. Au Yukon, par exemple, où une entente-cadre pour les Premières Nations du territoire a été conclue en 1990, la somme à transférer devrait être suffisante pour permettre à chaque Première Nation « d'assurer des services publics à des niveaux raisonnablement comparables à ceux qui ont généralement cours au Yukon, et ce, également à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables¹²⁶ ». Les ententes prévoient également que les Premières Nations ne voudront pas exercer immédiatement tous leurs pouvoirs et que la province ou le territoire concerné continuera de fournir les services dont la Première Nation ne veut pas immédiatement assumer la responsabilité. Dans certains cas, les ententes permettent également aux gouvernements des Premières Nations d'imposer leurs propres citoyens ainsi que toute autre personne résidant sur leur territoire. Les gouvernements provinciaux et territoriaux réduisent leur propre taux d'imposition pour éviter la double imposition¹²⁷.

ANNEXE D

PROFIL DE L'UTILISATION PAR AANC DES ACCORDS DE RESPONSABILISATION

AANC utilise cinq types d'autorisations de financement pour distribuer des fonds aux gouvernements des Premières Nations, énumérés plus bas en fonction du niveau de souplesse requis : subventions, modes optionnels de financement, paiements de transfert souples et contributions.

1. La **subvention** est la forme de paiement de transfert la plus souple, puisqu'elle n'est pas assujettie à une comptabilité détaillée ni, en temps normal, à des vérifications par AANC. L'admissibilité est établie avant la distribution de la subvention, et le bénéficiaire peut avoir à remplir certaines conditions préalables pour sa réception et être tenu de rendre compte des résultats obtenus, mais le financement peut généralement être octroyé selon les besoins de la Première Nation individuelle. La subvention d'AANC pour le financement du soutien des bandes, par exemple, aide les conseils de bande à assumer les coûts de l'administration locale. Les conseils de bande soumettent un formulaire de demande avec des données servant à établir le niveau de financement, puis ils maintiennent des budgets et des comptes pour les fonds dont disposent leurs membres.
2. Le **financement par contribution globale** fournit un financement sur une période pouvant aller jusqu'à dix ans, ainsi que la possibilité de transférer des fonds entre différents programmes et de conserver les excédents. Cette souplesse vient toutefois avec l'obligation d'assumer la responsabilité des déficits. Les Premières Nations et les conseils tribaux admissibles peuvent concevoir leurs programmes et affecter les fonds selon les besoins et les priorités de leur collectivité, pourvu que les programmes satisfassent à certaines exigences minimales. Les Premières Nations et les conseils tribaux qui veulent conclure une entente en vertu de l'autorisation sur les modes optionnels de financement doivent satisfaire aux divers critères d'admissibilité et d'évaluation de l'état de préparation, de même qu'aux conditions de chacun des programmes.
3. Le **financement par contribution souple** est une option offerte aux gouvernements des Premières Nations qui permet de transférer des fonds au sein des catégories de coûts d'un programme pendant toute la durée de l'entente de financement en question. Les Premières Nations doivent satisfaire à certains critères d'évaluation pour être admissibles à ce mécanisme de

financement. Un programme doit aussi avoir entretenu une relation d'au moins deux ans avec un bénéficiaire avant d'être admissible à ce financement, habituellement dans le cadre d'une entente de financement pluriannuelle. Le bénéficiaire peut réaffecter les fonds entre les diverses catégories de coûts du programme financé, conformément aux modalités de l'entente de financement. Les fonds inutilisés doivent être remis à AANC à la fin du projet, du programme ou de l'entente.

4. Le **financement par contribution fixe** est offert en option aux gouvernements des Premières Nations lorsque le financement annuel est basé sur des formules prévisibles ou des coûts fixes. Il est distribué en fonction des programmes établis et accompagné de mesures incitatives pour garantir que les programmes et services sont gérés efficacement en respectant un budget fixe. Les excédents peuvent être conservés et utilisés à la discrétion de la Première Nation ou du conseil tribal, à condition que certaines exigences minimales du programme soient respectées. Les exigences en matière de rapports visent à évaluer le rendement du programme plutôt qu'à évaluer la façon dont chaque dollar a été dépensé.
5. Les **contributions** sont des paiements de transfert conditionnels octroyés à des fins précises qui ne peuvent être modifiées. Elles sont assujetties aux conditions de rendement décrites dans une entente de financement et font l'objet d'une reddition de comptes et d'une vérification. Il est prévu que l'on puisse verser des avances, et il n'y a pas de disposition sur la retenue ou le report des excédents à la fin de l'exercice financier; les sommes inutilisées sont retournées à AANC. Les contributions sont généralement utilisées pour le financement de propositions ou le remboursement de coûts variables, tels que l'aide au revenu. Cette forme de financement est le mode de base pour fournir des fonds aux Premières Nations; c'est la forme la plus souvent employée par AANC.

AANC emploie ces cinq types d'autorisations en guise de composantes de base pour l'élaboration des diverses ententes de financement auprès des Premières Nations et des conseils tribaux. Depuis 2011, les principaux modes de financement utilisés sont :

- Modèle national d'entente de financement avec les Premières Nations et les conseils tribaux;
- Modèle d'entente de financement simplifié pour les Premières Nations (facultatif);
- Modèle d'entente de financement commune du Canada pour les Premières Nations et les conseils tribaux, qui ressemble au modèle national d'entente de financement avec les Premières Nations et les conseils tribaux, sauf qu'il regroupe les programmes et les fonds offerts par des ministères autres qu'AANC.

Avant la ratification d'une entente de financement nouvelle ou renouvelée, AANC évalue la Première Nation ou le conseil tribal qui fait la demande en fonction de certains critères :

- Expérience de la gestion de programmes;
- Efficacité de l'organisation pour ce qui est de la gestion des programmes;
- Présence de processus et de procédures pour la gestion des programmes et le contrôle financier;
- Présence de mécanismes pour soutenir la reddition de comptes;
- Situation financière saine ou, s'il y a des problèmes, existence d'un plan qui fonctionne efficacement depuis au moins six mois pour remédier au problème;
- Existence d'un plan suffisamment détaillé qui couvre toute la durée de l'entente, qui expose la façon dont le financement convenu sera administré au cours de l'exercice en question, et qui illustre les dépenses prévues pour chaque exercice financier subséquent.

Pour les Premières Nations qui ont signé une **entente d'autonomie gouvernementale**, l'entente de financement prend la forme d'un **accord de transfert financier en matière d'autonomie gouvernementale**. Ces subventions pluriannuelles couvrent tous les programmes et services fournis en vertu de l'entente sur l'autonomie gouvernementale pertinente et exigent un cadre de présentation de rapports moins exhaustif, limité aux états financiers annuels vérifiés. Les Premières Nations en régime d'autonomie gouvernementale doivent rendre des comptes à leurs propres membres, conformément aux dispositions de la constitution de la Première Nation. Ces accords comprennent habituellement des dispositions relatives aux revenus autonomes et à l'imposition par le gouvernement de la Première Nation et sont généralement assortis de dispositions pour un financement compensatoire échelonné sur plusieurs années¹²⁸.

Dans le cas des Premières Nations non autonomes, on met en place des cadres de responsabilisation afin que le gouvernement de la bande ait à rendre des comptes à ses propres membres. Ces systèmes sont généralement conçus pour inclure des dispositions en matière de transparence, de conflits d'intérêts, d'avantages sociaux des représentants élus et non élus, de divulgation et de recours. En pratique, cependant, elles continuent de rendre compte essentiellement à AANC pour ce qui est de l'argent dépensé¹²⁹. Il n'y a pas de dispositions particulières pour retenir les fonds en cas de non-conformité, mais le financement peut souvent être retenu en cas de non-réception des états financiers annuels vérifiés ou de l'un ou l'autre des 168 autres rapports que les Premières Nations non autonomes doivent soumettre annuellement, selon une estimation du vérificateur général¹³⁰.

AANC a toujours le pouvoir d'intervenir en cas de manquement, conformément aux conditions de la plupart des ententes de financement. Lorsque les conditions ne sont pas respectées, que le vérificateur de la bande émet une opinion défavorable à l'égard des états financiers de la bande, qu'un déficit excède 8 % des revenus annuels totaux,

ou que la santé, la sécurité ou le bien-être des membres de la bande est compromis, le gouvernement fédéral peut intervenir. Il existe trois niveaux d'intervention :

- L'établissement d'un plan de redressement, lorsque le bénéficiaire de l'aide d'AANC est disposé à remédier au problème et en a la capacité;
- L'établissement d'un régime de cogestion, lorsque le bénéficiaire veut régler le problème, mais qu'il n'a pas la capacité de le faire;
- Dans les cas extrêmes, la gestion par un tiers, lorsque le bénéficiaire présente un risque élevé ou qu'il ne veut pas remédier au problème.

Dans les deux derniers cas, le ministre d'AANC nomme un cogestionnaire ou un séquestre-administrateur pour aider la Première Nation à redresser la situation¹³¹. Ce système est très impopulaire, les séquestres-administrateurs étant rarement présents dans les collectivités qu'ils sont censés servir, et les Premières Nations soumises à leur jugement reviennent rarement à un régime d'autodétermination, bien que cela arrive parfois¹³². Le vérificateur général a soulevé des problèmes concernant ce système, notamment l'absence d'un mécanisme de règlement des différends, le manque d'initiatives de renforcement des capacités pour les chefs et les conseils, ainsi que le fait que l'on ne tient presque pas compte de l'opinion des Premières Nations dans le processus de sélection des séquestres-administrateurs¹³³.

¹ « First Nations Health Authority », consulté le 9 mai 2017, <http://www.fnha.ca>.

² « Modern Treaties », Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, consulté le 9 mai 2017, <http://www.landclaimscoalition.ca/modern-treaties/>.

³ « Les traités conclus avec les Autochtones au Canada », Affaires autochtones et du Nord Canada, 3 novembre 2008, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100032291/1100100032292>.

⁴ Gouvernement du Canada, « La formule de financement des territoires », Transferts fédéraux, Ministère des Finances, 1^{er} janvier 2000, <https://www.fin.gc.ca/fedprov/tff-fra.asp>.

⁵ « À propos de la CMI », Commission mixte internationale, consulté le 9 mai 2017, http://www.ijc.org/fr/About_the_IJC.

⁶ « Transfer Payments: A Federal Perspective Presentation to FMI – Ontario Chapter », 15 février 2012, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

⁷ Service d'information et de recherche parlementaires, « Les subventions et les contributions » (PRB 05-49F), Bibliothèque du Parlement, 7 février 2006, <https://lop.parl.ca/content/lop/ResearchPublications/prb0549-f.htm>.

⁸ *Ibid.*

⁹ « Politique sur les paiements de transfert », Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2008.

¹⁰ Fédération canadienne des municipalités, « Les mécanismes innovateurs de transfert fiscal aux municipalités – L'expérience canadienne en financement des municipalités », 2008.

¹¹ Gouvernement de l'Ontario, « Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) – Avis d'allocation », Ministère des Finances, consulté le 9 mai 2017, <https://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ompf/2017/index.html>.

¹² Gouvernement de l'Ontario, « Ministry of Finance Update », AMO Conference 2016, Ministère des Finances, Division des relations provinciales-municipales en matière de finances, 16 août 2016,

<https://www.amo.on.ca/AMO-PDFs/Events/16CONF/Proceedings/ConcurrentsB/ImprovingTransparencyandBuildingADoheny20160816.aspx>.

¹³ Gouvernement de l'Ontario, « Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) », Ministère des Finances, consulté le 9 mai 2017, <https://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ompf/2017/index.html>.

¹⁴ Gouvernement du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 1 — Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux », Ottawa, Vérificateur général du Canada, 1^{er} décembre 2002, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200212_01_f_12395.html.

¹⁵ Gouvernement du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, « Rapport 4 – L'accès aux services de santé pour les communautés éloignées des Premières Nations », Ottawa, Vérificateur général du Canada, 28 avril 2015, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201504_04_f_40350.html.

¹⁶ Gouvernement du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », Ottawa, Vérificateur général du Canada, 9 juin 2011, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201106_04_f_35372.html.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Derek Kornelsen et coll., « Reciprocal Accountability and Fiduciary Duty: Implications for Indigenous Health in Canada, New Zealand and Australia », *Australian Indigenous Law Review*, vol. 19, n^o 2 (2016 2015), p. 17.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Eduardo Gonzalez, « Mutual Accountability: Emerging Good Practice », OECD, s.d., <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49656340.pdf>.

²¹ Patrick Sullivan, « Reciprocal Accountability: Assessing the Accountability Environment in Australian Aboriginal Affairs Policy », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, n^o 1, 23 janvier 2009, p. 57–72, DOI : 10.1108/09513550910922405.

²² « Social Accountability and Demand for Good Governance », Banque mondiale, consulté le 9 mai 2017, <http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/social-accountability>.

²³ *Ibid.*

²⁴ Donna Cona, « Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations », Ottawa, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, novembre 2011.

²⁵ Gouvernement de l'Ontario, « Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) ».

²⁶ Donna Cona, « Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations ».

²⁷ « Social Accountability and Demand for Good Governance ».

²⁸ Donna Cona, « Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations ».

²⁹ Ian Clark et Ben Eisen, « Frugal Public Management Principles for an Era of Austerity », *Options politiques*, 1^{er} octobre 2010, <http://policypoptions.irpp.org/fr/magazines/obama-at-midterm/frugal-public-management-principles-for-an-era-of-austerity/>.

³⁰ Gouvernement de l'Ontario, « Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) ».

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Donna Cona, « Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations ».

³⁴ « First Nations Health Authority ».

³⁵ Clark et Eisen, « Frugal Public Management Principles for an Era of Austerity ».

³⁶ Gouvernement du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves ».

³⁷ Donna Cona, « Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations ».

³⁸ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « Guide de présentation des rapports », 27 novembre 2013, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1385559716700/1385559777677>.

-
- ³⁹ « Reddition de comptes des Premières Nations – Fiche de renseignements », Ottawa, Assemblée des Premières Nations, juin 2011, http://www.afn.ca/uploads/files/factsheets/accountability_ff.pdf.
- ⁴⁰ Gouvernement du Canada, « Chapitre 1 — Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux ».
- ⁴¹ « Reddition de comptes des Premières Nations – Fiche de renseignements ».
- ⁴² Gouvernement du Canada, « Chapitre 1 — Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux ».
- ⁴³ *Ibid.*
- ⁴⁴ « Vers une nouvelle approche en matière d'arrangements financiers pour les gouvernements autochtones autonomes au Canada », document de travail, Ottawa, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, février 2012.
- ⁴⁵ Gouvernement du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », Ottawa, Vérificateur général du Canada, 9 juin 2011, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201106_04_f_35372.html.
- ⁴⁶ « Accountability for Results », Ottawa, Assemblée des Premières Nations, janvier 2006, http://www.afn.ca/uploads/files/accountability/06-02-03_a4r_exec_summ_&_position_paper-eng.pdf.
- ⁴⁷ Donna Cona, « Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations ».
- ⁴⁸ « Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra », OCDE, consulté le 10 mai 2017, <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparisurlefficacitedelaide.htm>.
- ⁴⁹ « Pays et organisations qui adhèrent à la Déclaration de Paris », OCDE, consulté le 10 mai 2017, <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/paysetorganisationsquiadherentaladeclarationdeparis.htm>.
- ⁵⁰ Donna Cona, « Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations ».
- ⁵¹ Gonzalez, « Mutual Accountability: Emerging Good Practice ».
- ⁵² « Développement des capacités : un guide du PNUD », New York, Programme des Nations Unies pour le développement, 2009, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/french/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_French.pdf.
- ⁵³ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, « Loi sur la gestion financière des Premières Nations », lois et règlements; documents de référence; liste de ressources, Affaires autochtones et du Nord Canada, 27 février 2014, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1393512745390/1393512934976>.
- ⁵⁴ *Ibid.*
- ⁵⁵ « Commission de la fiscalité des premières nations », consulté le 10 mai 2017, <http://fnfc.ca/a-propos-de-la-cfpn/?lang=fr>.
- ⁵⁶ Canada, « Loi sur la gestion financière des Premières Nations ».
- ⁵⁷ « Purpose & Mandate », Conseil de gestion financière des Premières Nations, consulté le 11 mai 2017, <http://fnfmb.com/about-us/purpose-mandate/>.
- ⁵⁸ Canada, « Loi sur la gestion financière des Premières Nations ».
- ⁵⁹ « Administration financière des Premières nations », Administration financière des Premières nations, consulté le 10 mai 2017, <https://fnfa.ca/fr/>.
- ⁶⁰ « Accountability for Results ».
- ⁶¹ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, « Vérificateur général des affaires autochtones », rapport, juin 2011, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1367867950176/1367868078150>.
- ⁶² « Projet de loi émanant d'un député, Projet de loi C-257, première lecture (37-2) », 2002, <http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/37-2/projet-loi/C-257/premiere-lecture>.
- ⁶³ « Institut de la statistique des Premières nations », Voix, 12 novembre 2012, <http://voices-voix.ca/fr/les-faits/profil/institut-de-la-statistique-des-premieres-nations>.
- ⁶⁴ Institut de la statistique des Premières nations, « Dialogue with National First Nations Organizations - Accountability, Outreach, and Service », APN, printemps 2011, Vancouver, 7 mars 2011, http://www.afn.ca/uploads/files/policy_forum/first_nations_statistical_institute_afn_presentation.pdf.
- ⁶⁵ « Institut de la statistique des Premières nations ».

-
- ⁶⁶ « Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations », consulté le 10 mai 2017, <http://fnigc.ca/fr>.
- ⁶⁷ « Waitangi Tribunal », Waitangi Tribunal, consulté le 10 mai 2017, <https://www.waitangitribunal.govt.nz/>.
- ⁶⁸ *Ibid.*
- ⁶⁹ « Sametinget », Sametinget, consulté le 10 mai 2017, <https://www.sametinget.se>.
- ⁷⁰ « Lov Om Sametinget Og Andre Samiske Rettsforhold (Sameloven) », LovData, consulté le 10 mai 2017, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56>.
- ⁷¹ « Sametinget », Sametinget Norway, consulté le 10 mai 2017, <https://www.sametinget.no/>.
- ⁷² « Summary of the Final Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples », Institut sur la gouvernance, avril 1997, https://iog.ca/docs/1997_April_rcapsun.pdf.
- ⁷³ Personnel d'Expositor, « IJC Calls for Action to Reduce Risks from Harmful Algal Blooms », Manitoulin Expositor, 24 mars 2017, <http://www.manitoulin.ca/2017/03/24/ijc-calls-action-reduce-risks-harmful-algal-blooms/>.
- ⁷⁴ « Mission et mandats de la CMI », consulté le 10 mai 2017, http://www.ijc.org/fr/_/IJC_Mandates.
- ⁷⁵ « Modern Treaties | Land Claims Agreements Coalition », consulté le 10 mai 2017, <http://www.landclaimcoalition.ca/modern-treaties/>.
- ⁷⁶ Keith Crowe, « Revendications territoriales globales : traités modernes », *L'Encyclopédie canadienne*, consulté le 10 mai 2017, <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/revendications-territoriales-globales-traites-modernes/>.
- ⁷⁷ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes », Affaires autochtones et du Nord Canada, 2 avril 2015, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1428002512964/1428002538239#tbc5>.
- ⁷⁸ Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, « Cadre de responsabilité mutuelle en matière de coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Philippines, 2015-2020 », AMC, consulté le 10 mai 2017, http://www.international.gc.ca/development-developpement/countries-pays/maf_canada_philippines.aspx?lang=fra.
- ⁷⁹ « Mise en œuvre de la vision : gouvernance des services de santé des Premières nations en Colombie-Britannique : document de travail du Comité tripartite sur la gouvernance », Plan tripartite pour la santé des Premières nations.
- ⁸⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Politique sur les paiements de transfert », 12 juin 2008, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13525>.
- ⁸¹ <http://data2.archives.ca/e/e448/e011188231-02.pdf>
- ⁸² Direction des services législatifs, Lois codifiées, « Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces », 22 juin 2016, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-8/page-6.html#h-8>.
- ⁸³ Gouvernement du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 1 — Une étude sur les paiements de transfert fédéraux aux provinces et aux territoires », Vérificateur général du Canada, 9 décembre 2008, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200812_01_f_31825.html.
- ⁸⁴ Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, « Le ministre Morneau annonce des mesures en vue d'améliorer la formule de financement des territoires », communiqué de presse, 16 février 2016, <https://www.fin.gc.ca/n16/16-024-fra.asp>.
- ⁸⁵ « Mise en œuvre de la vision : gouvernance des services de santé des Premières nations en Colombie-Britannique : document de travail du Comité tripartite sur la gouvernance », Plan tripartite pour la santé des Premières nations.
- ⁸⁶ Joe Gallagher, PDG, Régie de la santé des Premières Nations, Nation des Tla'Amins, « The First Nations Health Authority: BC's new health partnership is an act of reconciliation », Régie de la santé des Premières Nations, 15 septembre 2016,

-
- ⁸⁷ « Principes directeurs », Commission mixte internationale, consulté le 10 mai 2017, http://www.ijc.org/fr/Guiding_Principles.
- ⁸⁸ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes », Affaires autochtones et du Nord Canada, 2 avril 2015, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1428002512964/1428002538239#tbc5>.
- ⁸⁹ *Ibid.*
- ⁹⁰ « Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert », Ontario.ca, 20 mars 2017, <https://www.ontario.ca/fr/page/directive-sur-lobligation-de-rendre-compte-en-matiere-de-paiements-de-transfert>.
- ⁹¹ Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, « Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires », transferts fédéraux, 23 octobre 2002, <https://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>.
- ⁹² Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, « Soutien fédéral aux provinces et aux territoires », transferts fédéraux, 15 décembre 2014, <https://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp#Yukon>.
- ⁹³ « NAHASDA Indian Housing Block Grant Recipient Self-Monitoring Guidebook », Office of Native American Programs, Department of Housing and Urban Development, s.d., https://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=DOC_8747.pdf.
- ⁹⁴ Mark Wedge et Alexandre Martel, « Carcross/Tagish First Nation Self-Government Agreement », 2003, http://www.ctfn.ca/documents/doc_view/31-self-government-financial.
- ⁹⁵ « Understanding the Treaty », Gouvernement Nisga'a Lisims, consulté le 11 mai 2017, <http://www.nisgaanation.ca/understanding-treaty>.
- ⁹⁶ Gouvernement du Canada, « Cadre de responsabilité mutuelle en matière de coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Philippines, 2015-2020 ».
- ⁹⁷ « Mise en œuvre de la vision : gouvernance des services de santé des Premières nations en Colombie-Britannique : document de travail du Comité tripartite sur la gouvernance », Plan tripartite pour la santé des Premières nations
- ⁹⁸ Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, « Archivé – Évaluation de la Division des relations fédérales-provinciales », rapport, 3 avril 2012, <https://www.fin.gc.ca/treas/evaluations/efprd-edrpf-fra.asp#ftn1>.
- ⁹⁹ « IHBG Formula – HUD », Department of Housing and Urban Development, consulté le 11 mai 2017, https://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/ih/codetalk/onap/ihbgformula.
- ¹⁰⁰ « Traité relatif aux eaux limitrophes », consulté le 11 mai 2017, <http://www.ijc.org/fr/BWT>.
- ¹⁰¹ Gouvernement du Canada, « Cadre de responsabilité mutuelle en matière de coopération au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Philippines, 2015-2020 ».
- ¹⁰² « Federal Gov't to Restore \$67M in Territorial Formula Funding », CBC News, consulté le 11 mai 2017, <http://www.cbc.ca/news/canada/north/federal-goverment-restores-territorial-formula-funding-1.3450621>.
- ¹⁰³ « NAHASDA Indian Housing Block Grant Recipient Self-Monitoring Guidebook ».
- ¹⁰⁴ « Plan stratégique 2015-2020 », Commission mixte internationale, s.d., <http://www.ijc.org/StratPlanFinalFR101116.pdf>.
- ¹⁰⁵ « Chapitre 8 – Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord » dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, Bureau du vérificateur général du Canada, novembre 2003, sections 8.46-8.48
- ¹⁰⁶ « Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert », Ontario.ca, 20 mars 2017, <https://www.ontario.ca/fr/page/directive-sur-lobligation-de-rendre-compte-en-matiere-de-paiements-de-transfert>.
- ¹⁰⁷ Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, « Archivé – Évaluation de la Division des relations fédérales-provinciales », rapport, 3 avril 2012, <https://www.fin.gc.ca/treas/evaluations/efprd-edrpf-fra.asp>.

-
- ¹⁰⁸ « Mise en œuvre de la vision : gouvernance des services de santé des Premières nations en Colombie-Britannique : document de travail du Comité tripartite sur la gouvernance », Plan tripartite pour la santé des Premières nations.
- ¹⁰⁹ « 2008-2011 VCH Aboriginal Health and Wellness Plan », Vancouver Coastal Health, document d'information, 12 septembre 2008.
- ¹¹⁰ Gouvernement de l'Ontario, « Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario 2017 – Avis d'allocation ».
- ¹¹¹ Gouvernement de l'Ontario, « Ministry of Finance Update ».
- ¹¹² Gouvernement de l'Ontario, « Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) », Ministère des Finances, consulté le 9 mai 2017, <https://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/omf/2017/index.html>.
- ¹¹³ Gouvernement de l'Ontario, Ministère des Finances, « Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario – Manuel technique 2017 », consulté le 11 mai 2017, <https://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/omf/2017/techguide.html>.
- ¹¹⁴ Jill Wherrett, « L'autonomie gouvernementale des autochtones » (96-2F), Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 17 juin 1999, <https://lop.parl.ca/content/lop/ResearchPublications/962-f.htm>.
- ¹¹⁵ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, Direction générale des communications, « La politique indienne du gouvernement du Canada (Livre blanc sur la politique indienne, 1969) », rapport, 3 décembre 2008, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010189/1100100010191>.
- ¹¹⁶ Indian Chiefs of Alberta, « Citizens Plus », Aboriginal Policy Studies, vol. 1, n° 2, 7 septembre 2011, <https://journals.library.ualberta.ca/aps/index.php/aps/article/view/11690>.
- ¹¹⁷ Wherrett, « L'autonomie gouvernementale des autochtones » (96-2F).
- ¹¹⁸ « Loi constitutionnelle de 1867 », ch. 35, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-16.html>.
- ¹¹⁹ Mary Hurley, « L'autonomie gouvernementale des Autochtones » (PRB 09-23F), Division des affaires sociales, Bibliothèque du Parlement, 15 décembre 2009, <https://lop.parl.ca/content/lop/ResearchPublications/prb0923-f.htm#ftn2>.
- ¹²⁰ Wherrett, « L'autonomie gouvernementale des autochtones » (96-2F).
- ¹²¹ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, « Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations », politique, 9 juillet 2013, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1373385502190/1373385561540>.
- ¹²² Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, Direction générale des communications, « Revendications globales », page administrative, 3 novembre 2008, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030577/110010003057>.
- ¹²³ *Ibid.*
- ¹²⁴ « Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes », Traités et gouvernement autochtone, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2015.
- ¹²⁵ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, Direction générale des communications, « Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen », accord, 7 août 2009, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100022728/1100100022729#ch18>.
- ¹²⁶ « Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le conseil des indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon », Council of Yukon First Nations, consulté le 11 mai 2017, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1297278586814/1297278924701>.
- ¹²⁷ Gurston Dacks, « Implementing First Nations Self-Government in Yukon: Lessons for Canada », Revue canadienne de science politique, vo. 37, n° 3, septembre 2004, p. 671–94, DOI : 10.1017/S0008423904030367.

¹²⁸ Gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, Direction générale des communications, « Étude spéciale sur les ententes de financement d'AINC », évaluation, 9 octobre 2009, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100011584/1100100011589#ftn6>.

¹²⁹ Canada, « Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes ».

¹³⁰ Gouvernement du Canada, « Chapitre 1 — Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux ».

¹³¹ AINC, Institut sur la gouvernance, « Étude spéciale sur les ententes de financement d'AINC ».

¹³² Heather Scoffield, « Third-Party Management 'Can Wreak Havoc' on First Nations », 14 décembre 2011, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/third-party-management-can-wreak-havoc-on-first-nations/article4181128/>.

¹³³ Gouvernement du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 5 — La gestion des programmes destinés aux Premières nations », 1^{er} mai 2006, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200605_05_f_14962.html.