



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Les peuples autochtones et les relations financières - *L'expérience internationale*



Strategic Research & Analysis Directorate
Direction générale de la recherche et de l'analyse



Canada

9 juillet 1998

**Les peuples autochtones et les relations
financières -
*L'expérience internationale***

Présenté à :

**Commission consultative de la fiscalité indienne
et
Direction de la recherche et de l'analyse,
Direction générale des politiques et
de l'orientation stratégique
du ministère des Affaires indiennes
et du Nord canadien**



Préparé par :

Fiscal Realities

202-7, St. Paul Street West, Kamloops (C.-B.) V2C 1E9
Tél. (250) 851-0780 Télécop. (250) 851-0725

Ce document reflète uniquement l'opinion des auteurs, et non nécessairement celle de la Commission consultative de la fiscalité indienne ou du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Publié avec l'autorisation du
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 2003

www.ainc-inac.gc.ca

QS-7045-000-FF-A1

N° de catalogue R2-254/2003F

ISBN 0-662-88828-6

© Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in
English under the title : **Indigenous Peoples and Fiscal Relationships -
The International Experience**



Table des matières

Table des figures	v
Résumé	vi
1 Introduction	1—1
1.1 Contexte	1—1
1.1.1 Failles de la relation financière actuelle	1—1
1.1.2 Le défi d'une nouvelle relation financière	1—2
1.1.3 Entente proposée pour le Conseil des Premières nations du Yukon	1—3
1.2 But de l'étude	1—4
1.3 Méthodologie de l'étude	1—5
1.3.1 Portée	1—5
1.3.2 Caractéristiques uniques des relations financières pour le gouvernement autochtone	1—6
1.3.3 Contexte – Parallèles entre les Premières nations et les autres peuples autochtones	1—7
1.3.4 Différences de contexte	1—9
1.4. Résumé	1—9
2 Les Maoris de la Nouvelle-Zélande	2—10
2.1 Introduction	2—10
2.2 Histoire	2—11
2.3 Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande	2—13
2.4 Relations financières contemporaines	2—15
2.4.1. Différences de contexte entre les Maoris et les Premières nations	2—16



2.4.2	Autonomie gouvernementale des Maoris	2—17
2.4.3	Services aux Maoris	2—17
2.4.4	Sources de revenu et situation fiscale	2—19
2.5	Questions et faits à noter	2—19
2.5.1	Le règlement Tanui	2—19
2.5.2.	Émergence de l'autonomie gouvernementale	2—20
2.6	Résumé	2—20
3	Les Indiens des États-Unis	3—22
3.1	Introduction	3—22
3.2	Histoire	3—23
3.3	Cadre financier américain	3—24
3.4	Relations financières contemporaines	3—26
3.4.1	Traités et terres	3—26
3.4.2	Services publics	3—27
3.4.3	Évolution de l'autodétermination du gouvernement tribal	3—29
3.4.4	Autonomie gouvernementale	3—34
3.4.5	Imposition et revenus autonomes	3—35
3.5	Questions d'actualité et faits à noter	3—37
3.6	Résumé	3—39
4	Les Aborigènes d'Australie	4—42
4.1	Introduction	4—42
4.2	Histoire	4—43
4.3	Cadre financier de l'Australie	4—45
4.4	Relations financières contemporaines	4—47
4.4.1	Traité et terres	4—47



4.4.2	Services	4—49
4.4.3	Options offertes aux Autochtones pour améliorer les services	4—52
4.4.4	Initiatives d'autonomie gouvernementale dans les collectivités autochtones	4—55
4.5	Questions d'actualité et faits à noter	4—57
4.5.1	Ententes régionales	4—57
4.5.2	Statut d'État du Territoire-du-Nord	4—58
4.5.3	Pressions pour l'adoption d'un nouveau cadre financier national	4—58
4.6	Résumé	4—60
5	Conclusions	5—62
5.1	Le défi commun – une relation financière qui soutient la reconstitution des institutions politiques et procure de meilleurs résultats	5—62
5.2	Comprendre l'autonomie gouvernementale	5—63
5.3	Le défi de la transformation	5—64
5.4	Définition des besoins financiers	5—69
5.4.1	Clarification des pouvoirs fiscaux et des responsabilités des services	5—69
5.5	Élaboration d'un processus de mise en œuvre	5—69
5.5.1	Rôle de direction du gouvernement fédéral	5—70
5.5.2	Anticipation de la résistance	5—70
5.5.3	Obligations redditionnelles	5—71
5.5.4	Mise sur pied d'institutions de soutien	5—73
5.6	Considérations d'ordre stratégique	5—75
5.6.1	Accent mis sur la croissance économique	5—75
5.6.2	Transferts	5—75



5.6.3	Lien avec les questions territoriales	5—77
5.7	Résumé général	5—77
Références		I
Annexe A		I
Annexe B		I
Contexte statistique des pays étudiés		I
Caractéristiques géographiques		I
Caractéristiques démographiques		I
Caractéristiques économiques		I
Caractéristiques commerciales		II



Table des figures

Figure 1.	Cadre financier de la Nouvelle-Zélande	2—13
Figure 2.	Recours au secteur privé pour la prestation de services et les évaluations afin de promouvoir les valeurs maories	2—14
Figure 3.	Cadre financier pour les Indiens tribaux	3—25
Figure 4.	Aucune autonomie – Services assurés directement par le gouvernement fédéral	3—30
Figure 5.	Autonomie restreinte – Les gouvernements tribaux assurent les services sous l'égide du gouvernement fédéral	3—31
Figure 6.	Quasi-autonomie – Les gouvernements tribaux utilisent les fonds fédéraux en fonction de leurs propres priorités	3—33
Figure 7.	Éléments non définis des relations financières susceptibles de nuire à la souveraineté tribale	3—39
Figure 8.	Cadre financier pour les Aborigènes	4—46
Figure 9.	Option 1 - Imposer de nouvelles conditions aux transferts fédéraux	4—53
Figure 10	Option 2 – Créer une nouvelle relation financière pour le gouvernement autochtone	4—54
Figure 11.	Cadre financier pour les Premières nations du Canada	5—67
Figure 12.	Défi de la transformation au Canada	5—68



Résumé

La présente étude résume les expériences récentes de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et des États-Unis en matière de relations financières pour les peuples autochtones. On y présente le contexte de l'établissement des relations financières, ainsi que les questions et politiques qui en ressortent. La synthèse de ces renseignements permet ensuite d'établir des conclusions et des recommandations pertinentes dans le contexte canadien. Afin d'effectuer des comparaisons plus significatives, on y présente également une brève analyse comparative de ces relations avec celles proposées pour le Conseil des Premières nations du Yukon.

Quelques mises en garde s'imposent. Tout d'abord, aucun pays ne possède de modèle de relation financière pleinement fonctionnel dont le Canada pourrait s'inspirer. Les relations financières pour les peuples autochtones évoluent. On ne fait que commencer à reconnaître leur importance pour la prospérité économique et l'autodétermination. Pour l'instant, leurs particularités sont quelquefois ambiguës, instables et complexes. Elles ne sont jamais clairement définies à l'aide de formules, comme c'est le cas pour les relations financières entre les gouvernements national et infranationaux. En deuxième lieu, bien qu'il existe des similitudes frappantes entre les peuples autochtones, chaque groupe évolue dans un contexte politique différent et entreprend des initiatives qui ne sont donc pas nécessairement adaptées à la situation canadienne.

Malgré ces mises en garde, si l'on comprend et interprète convenablement le contexte, on peut tirer des leçons pertinentes de l'expérience vécue par les autres pays. Les différents peuples autochtones sont confrontés à des défis et situations communes. Leurs caractéristiques socioéconomiques sont pratiquement identiques – pauvreté généralisée, taux élevé de chômage, taux élevé de suicide et de toxicomanie, et infrastructures et services publics inférieurs à la norme dans les réserves. Les causes de cette position d'infériorité sont également semblables – lignes floues de démarcation des responsabilités entre les organismes de services gouvernementaux, revendications non réglées, absence de pouvoir politique, choix de politiques délibérées et répercussions du traumatisme relativement récent de la colonisation sur leur confiance, leurs attentes et leur pouvoir politique.

Les principales leçons à tirer pour le Canada sont les suivantes :

- **il faut porter une attention particulière au processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une nouvelle relation financière.** Dans chaque pays étudié, toute modification des dispositions fiscales prévues pour les Autochtones a fait l'objet d'un examen approfondi et d'une profonde méfiance tant au sein qu'à l'extérieur de la collectivité autochtone. On a formulé de nombreuses critiques injustes, en particulier à l'égard de la gestion des fonds



et de l'équité des dispositions par rapport à celles prévues pour la population non autochtone. Les opposants ont exploité les dissensions au sein des collectivités autochtones. Ce problème souligne la nécessité d'examiner de près les points suivants;

- **les relations financières doivent évoluer à l'intérieur d'un cadre national uniforme et facile à comprendre.** Ces conditions réduiront les critiques injustes et l'exploitation des malentendus. Ce cadre devrait être élaboré par un organisme des Premières nations autorisé à l'échelle nationale, en collaboration avec le gouvernement fédéral, les tiers intéressés et toutes les provinces désireuses de participer. Il devrait comporter des exigences et pratiques communes en matière de rapports financiers, préciser les principes des droits de transfert et instaurer des compétences fiscales exclusives;
- **une nouvelle relation financière devrait clarifier simultanément les responsabilités en matière de services, les pouvoirs fiscaux et les droits de transfert.** Aux États-Unis, on n'a pas encore clairement défini les responsabilités des services et les pouvoirs fiscaux entre États et gouvernements tribaux. Bon nombre de compétences fiscales tribales sont parallèles à celles des gouvernements des États, et les responsabilités en matière de services ne sont pas claires, ce qui a créé de nombreux problèmes. La possibilité de double imposition fait fuir bon nombre d'investisseurs. Il y a fréquemment des litiges coûteux entre les deux autorités. La souveraineté des gouvernements tribaux a été minée. La planification à long terme est entravée par l'incertitude financière. Par-dessus tout, les conflits empoisonnent les relations entre les tribus et les collectivités avoisinantes;
- **on devrait s'inspirer du modèle américain « d'entente contractuelle » pour déléguer les services du gouvernement fédéral aux gouvernements tribaux.** Le modèle comporte des dispositions visant les responsabilités qui n'empêchent pas les gouvernements tribaux de chercher d'autres moyens d'assurer la prestation des services de façon plus efficace et plus rentable. Pour ce faire, on met davantage l'accent sur l'évaluation. En premier lieu, les gouvernements tribaux désirant assumer la responsabilité des services doivent remplir les conditions d'admissibilité et se plier à un processus de qualification. Ces conditions visent à s'assurer que le gouvernement est prêt à assumer de nouvelles responsabilités. En deuxième lieu, on mise davantage sur l'évaluation. Alors qu'on s'attachait auparavant à surveiller les dépenses, on se concentre dorénavant sur les résultats obtenus avec les fonds des programmes. Si on élabore une version canadienne du processus de qualification, cette tâche devrait être assumée par des institutions des Premières nations avec l'aide et le soutien d'organismes tiers;



- **les nouvelles dispositions doivent être le fruit d'un véritable consensus au sein des Premières nations**, à défaut de quoi, elles susciteront la méfiance, ce qui provoquera des difficultés politiques et compliquera leur mise en œuvre;
- **on doit prendre des mesures pour développer la capacité administrative et institutionnelle nécessaire pour gérer les nouvelles relations financières.** Pour l'instant, bon nombre de collectivités n'ont pas la capacité d'administrer tous les aspects de l'autonomie gouvernementale. Une relation financière leur permettrait d'assumer des responsabilités par étapes. Les institutions dirigeantes des Premières nations devraient superviser la prise en charge des nouvelles responsabilités. Ces institutions s'occuperaient également des questions techniques et, dans l'idéal, elles auraient des représentants des Premières nations dans l'ensemble du pays;
- **le gouvernement fédéral doit développer la capacité législative nécessaire à une nouvelle relation financière.** Cette capacité doit offrir l'assiette fiscale adaptée aux gouvernements autochtones et encourager les gouvernements provinciaux à faire de même. Il faudrait élaborer des lois-cadres permettant aux gouvernements autochtones d'assumer de nouveaux pouvoirs et responsabilités à leur propre rythme, afin qu'ils n'aient pas à attendre une modification de la législation fédérale chaque fois qu'ils désirent assumer une part accrue de pouvoirs;
- **le gouvernement fédéral doit faire valoir ce processus.** On a besoin de l'intervention fédérale pour faire avancer le processus, afin d'éviter qu'il ne s'engorge en cours de route à cause des conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux. L'intervention fédérale aidera les Premières nations à définir clairement les responsabilités en matière de services, les droits aux transferts et les pouvoirs fiscaux entre elles et les gouvernements provinciaux;



- **le processus de relation financière doit être relié à la décision Delgamuukw.** La décision Delgamuukw incitera les gouvernements provinciaux à participer à l'élaboration d'une nouvelle relation financière. Ils voudront conclure une entente avec les gouvernements des Premières nations, ce qui créera une plus grande certitude sur les titres fonciers et encouragera, par conséquent, les investissements. Bon nombre de questions exigent leur participation, notamment le partage des recettes provenant des ressources, le règlement des revendications en souffrance, la mise sur pied de compétences fiscales exclusives et la clarification des responsabilités en matière de services au lieu des droits aux transferts. Les gouvernements provinciaux doivent composer avec la décision Delgamuukw, qui les incitera à régler la question du titre ancestral afin de maintenir un climat propice aux investissements.



1 Introduction

1.1 Contexte

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a demandé à ce que le Canada apporte des modifications importantes à ses relations avec les peuples autochtones. Il s'agissait, entre autres choses, d'offrir aux Autochtones des services publics améliorés, des possibilités économiques et le contrôle sur leur avenir social et politique.

En réponse aux recommandations de la CRPA, le gouvernement du Canada a rédigé un document cadre, *Rassembler nos forces – le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, dans lequel il reconnaît le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones. Il s'engage à négocier dans ce sens un nouveau partenariat, de façon compatible avec les droits issus des traités et les titres ancestraux définis dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982.

1.1.1 Failles de la relation financière actuelle

Une véritable autonomie gouvernementale exige une nouvelle relation financière. La relation actuelle entre les Premières nations et les gouvernements fédéral et provinciaux ne permet pas une très grande autonomie pour les raisons suivantes :

- les transferts financiers aux gouvernements des collectivités des Premières nations comportent trop de conditions. Ils n'offrent pas suffisamment de souplesse ou de pouvoir décisionnel;
- les transferts actuels sont insuffisants pour répondre aux besoins croissants des citoyens des Premières nations;
- les transferts actuels sont trop incertains. Le financement est trop discrétionnaire et à court terme pour permettre une planification à long terme;
- les gouvernements des Premières nations n'ont pas suffisamment de contrôle sur leurs propres ressources. Étant donné que les recettes fiscales reviennent aux territoires environnants, les Premières nations sont entièrement tributaires des autres gouvernements pour le financement;
- les gouvernements des Premières nations n'ont pas le pouvoir de financement nécessaire pour entreprendre des projets d'immobilisations;



- les services et les infrastructures offerts aux Premières nations sont inférieurs aux normes;
- l'obligation de rendre compte à l'égard des services est moindre en raison de l'absence de lignes de responsabilité clairement définies .

1.1.2 Le défi d'une nouvelle relation financière

Rassembler nos forces préconise la mise en place de nouvelles relations financières, « *qui permettront aux gouvernements des Premières nations d'obtenir une plus grande autonomie et une meilleure autosuffisance pour soutenir les responsabilités de gouvernance et les services publics dont on aura convenu mutuellement à des niveaux comparables aux normes locales, régionales ou nationales pertinentes* ». L'APN avait déjà demandé qu'on établisse une nouvelle relation financière dans la Résolution de mai 1996. Le gouvernement du Canada a, en conséquence, mis en œuvre des initiatives pour soutenir ce projet.

Une nouvelle relation financière permettrait :

- de fournir des services mieux adaptés à la culture des citoyens des Premières nations;
- d'améliorer le processus de décision afin de donner aux gouvernements et aux citoyens des Premières nations le pouvoir d'exercer un plus grand contrôle sur leurs destinées;
- d'offrir de meilleures possibilités aux citoyens des Premières nations;
- aux Premières nations de promouvoir leurs propres cultures, sur le plan social, économique et politique;
- d'assurer un niveau de qualité des services et des infrastructures égal à celui des territoires environnants.

Le gouvernement fédéral reconnaît également qu'une nouvelle relation financière améliorera l'économie nationale, réduira le taux de chômage au pays, créera de recettes fiscales plus importantes, allégera le fardeau des coûts sociaux et favorisera l'équité.

Une relation financière comporte les éléments suivants :

- des transferts financiers entre gouvernements, assortis de conditions;
- la division des pouvoirs fiscaux;
- la division des responsabilités des services;



- la possibilité d'autres sources de revenus;
- les spécifications et limites du pouvoir de financement.

Le défi pour le gouvernement fédéral et les Premières nations consiste à combiner ces éléments de façon à répondre le mieux possible aux aspirations des autochtones. Ce faisant, il doit également reconnaître les contraintes suivantes : contrôler les coûts; promouvoir l'union économique et sociale; maintenir l'intégrité du système de transferts; assurer la reddition de comptes, promouvoir l'équité; assurer la coordination avec les provinces et répondre aux critiques du milieu politique.

Il ne s'agit pas d'un défi simple. Les Premières nations ont de nombreuses aspirations. Des relations financières comportent beaucoup d'éléments interactifs et de contraintes évolutives. Il n'existe pas de formule magique. Le modèle actuel et la théorie des finances publiques n'offrent qu'une orientation limitée car la logique du gouvernement autochtone diffère de celle d'un gouvernement fondé sur le territoire.

La Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ont entrepris des recherches afin de proposer une orientation à l'établissement d'une nouvelle relation financière, notamment une recherche sur la création de recettes autonomes imposables et non imposables. Cette étude s'appuie sur ces travaux.

1.1.3 Entente proposée pour le Conseil des Premières nations du Yukon

L'entente conclue avec le Conseil des Premières nations du Yukon (CPNY) est une entente tripartite entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Yukon et quatorze Premières nations du Yukon. Dans le cadre de cette entente-cadre globale du CPNY, quatre Premières nations ont signé des ententes d'autonomie gouvernementale, qui définissent *en partie* les modalités d'une nouvelle relation financière, à savoir :

- l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* qui exonère de l'impôt les intérêts d'un Autochtone ou d'une bande vivant dans une réserve, ou les terres cédées et les biens personnels d'un Autochtone ou d'une bande situés dans une réserve, sera finalement abrogé pour le CPNY. Cette résiliation sera mise en œuvre par étapes. Les Premières nations partageront la compétence de l'imposition foncière sur leurs terres visées par le règlement. Le gouvernement du Yukon s'est engagé à indemniser les municipalités du Yukon qui subiront des pertes financières par suite de la nouvelle imposition; les Premières nations se partageront la compétence de l'imposition directe de leurs citoyens sur les terres



conférées par l'entente. La loi comporte une disposition pour les ententes futures portant sur l'imposition directe des autres personnes et entités résidant sur les terres conférées par l'entente. Toutefois, les autres gouvernements conserveront le pouvoir d'imposition sur ces terres;

- le gouvernement du Canada proposera une entente de transfert financier sous le régime de l'autonomie gouvernementale aux Premières nations autonomes. En vertu de ce principe de transfert, les Premières nations devraient être en mesure d'offrir des services comparables à ceux qui sont offerts ailleurs au Yukon, à des niveaux d'imposition à peu près comparables. La formule des droits tiendra compte des possibilités de recettes autonomes des Premières nations, des différences de coûts de la prestation de services et, enfin, de la situation financière du gouvernement du Canada. On soustraira des droits de transfert un montant inférieur au montant des recettes autonomes créées, montant dont on n'a toutefois pas encore négocié la teneur précise. La méthode de transfert pourrait comporter une année de référence et des facteurs de rajustement, et être fondée sur l'entente de financement préétablie entre le Canada et le Yukon. Toute entente de financement demeurera en vigueur pendant cinq ans;
- le gouvernement du Yukon et les Premières nations se sont engagés à conclure des ententes, de façon à assurer la prestation efficace des services et programmes locaux. Les Premières nations se sont engagées à offrir des programmes globalement comparables aux programmes en place, et à coordonner la prestation des services avec les autres gouvernements afin d'améliorer l'efficacité administrative;
- on rajustera le montant du transfert fédéral au gouvernement du Yukon afin de tenir compte des économies réalisées par la prise en charge des responsabilités des services par les Premières nations, de la baisse possible de l'efficacité administrative et des rajustements pour tenir compte du transfert des recettes fiscales utilisées pour déterminer les droits de transfert du Yukon.

1.2 But de l'étude

La présente étude vise à fournir une orientation pour l'établissement d'une nouvelle relation financière entre le gouvernement du Canada et les gouvernements et institutions dirigeantes des Premières nations. On y évalue les relations financières entre les peuples autochtones d'autres pays et leur gouvernement, afin d'établir les leçons à tirer dans le contexte canadien. On y étudie en outre l'éventail complet des relations financières, notamment :



- le mode de prestation des services publics aux peuples autochtones;
- les pouvoirs d'autonomie gouvernementale en place;
- le mode de financement de l'autonomie gouvernementale - (c.-à-d. par l'entremise des transferts, des recettes autonomes);
- le pouvoir de financement des peuples autochtones;
- les mécanismes de reddition de comptes en place;
- les facteurs de pression ressortant de ces systèmes;
- les critiques formulées.

1.3 Méthodologie de l'étude

1.3.1 Portée

Cette étude examine trois exemples de groupes autochtones d'autres pays : les Maoris de Nouvelle-Zélande, les Indiens des États-Unis et les Aborigènes d'Australie. On présente également les récents développements concernant le conseil des Premières nations du Yukon (CPNY). On a choisi ces exemples car ils concernent des pays anglophones régis par le Common Law, de par leurs racines britanniques, et en raison des parallèles importants avec la situation canadienne. Le premier facteur facilite la recherche sur le plan pratique, et le second facteur permet d'assurer la pertinence des résultats.

L'étude établit d'abord les caractéristiques des relations financières pour les peuples autochtones, puis formule des recommandations pertinentes pour le contexte canadien. On y examine de nombreuses questions intéressantes, dont les suivantes :

- l'expérience internationale suggère-t-elle que les transferts de péréquation pour les Premières nations pourraient rendre floue la responsabilité gouvernementale, ou affecter les incitatifs à la croissance et à l'autosuffisance dans les petites collectivités?
- quels sont les services qu'un système reconstitué de gouvernement autochtone pourrait assurer plus efficacement que les autres paliers de gouvernement? Quels sont les services nécessaires pour promouvoir l'identité culturelle autochtone?
- quels pouvoirs fiscaux les Premières nations devraient-elles acquérir, et comment les pouvoirs devraient-ils interagir au sein d'un nouveau système de transferts? Y a-t-il des problèmes potentiels en ce qui concerne l'observation de la loi par les contribuables?



- existe-t-il un modèle pratique de reddition de comptes? Quelle est la juste répartition entre les transferts conditionnels et les transferts inconditionnels?
- les nouveaux accords fiscaux ont-ils contribué à la croissance économique des Autochtones? Dans l'affirmative, comment?
- les nouvelles relations financières ont-elles créé des distorsions économiques ou des difficultés politiques?

On ne peut répondre à toutes ces questions en étudiant l'expérience internationale. Étant donné que les relations financières des peuples autochtones continuent d'évoluer, elles ne sont pas faciles à définir par des formules et des pouvoirs. Il est préférable d'examiner l'expérience internationale sous l'angle des problèmes que créera leur élaboration, des solutions à envisager pour leur mise en œuvre et des normes internationales nouvelles.

1.3.2. Caractéristiques uniques des relations financières pour le gouvernement autochtone

Voici quelques-unes des caractéristiques uniques d'un gouvernement autochtone.

- Les ententes fiscales pour les peuples autochtones évoluent. Les connaissances et les politiques pour les administrer sont encore en voie de développement. Les relations financières pour les peuples autochtones n'ont jamais été figées, ou fondées sur des formules toutes faites, comme celles existant entre le gouvernement national et les autres paliers de gouvernement, tels que les « États ». Dans la plupart des cas, il est préférable de décrire leur état actuel.
- La logique du gouvernement autochtone n'est souvent pas compatible avec celle de nos gouvernements infranationaux en place. En général, la théorie des finances publiques est fondée sur la notion selon laquelle les gouvernements sont organisés autour de « collectivités d'intérêts » définies géographiquement, telles que les provinces ou les municipalités. Ce concept n'est pas totalement adapté au gouvernement autochtone car sa *collectivité d'intérêt peut quelquefois être définie par le territoire, sans toutefois être nécessairement déterminée par le territoire*. Au lieu de cela, un gouvernement à vocation autochtone a l'avantage d'avoir une culture commune, un degré important et unique de consensus et des formes d'organisation sociale comprises par tous. La pensée économique traditionnelle a de la difficulté à analyser ces avantages, et les finances publiques traditionnelles ont de la difficulté à fournir une orientation analytique sur les moyens de les promouvoir. Enfin, les formes actuelles de gouvernement infranational ne permettent pas vraiment



d'utiliser cet avantage. Les pouvoirs désirés par un gouvernement autochtone ne correspondront pas toujours à ceux des municipalités ou des provinces, et dans certains domaines clés, ils sont incompatibles avec ceux des gouvernements en place.

- Dans la plupart des pays, les relations financières pour les peuples autochtones n'étaient pas uniformes, étant souvent établies au cas par cas et fondées sur les transferts conditionnels à court terme.
- L'établissement de nouvelles relations financières pose d'énormes problèmes politiques. Dans pratiquement tous les cas, les ententes en place ne fonctionnent pas, ou, à tout le moins, le changement fait l'objet de résistance et suscite la méfiance de la part des non-Autochtones. On constate aussi une absence de consensus clair au sein de cette collectivité. Ce phénomène est attribuable en partie au fait que les ententes sont établies au cas par cas et de façon irrégulière, et qu'elles créent des conflits avec les autres gouvernements infranationaux.
- Les relations financières actuelles sont caractérisées par le fait qu'elles visent davantage la population autochtone que le gouvernement autochtone. Cette notion illustre les multiples façons dont les autres pays assurent la prestation des services à la population autochtone. Par ailleurs, les accords fiscaux ne sont souvent pas conclus avec les gouvernements autochtones mais avec des organismes de service ou des instances autochtones de type gouvernemental.

1.3.3 Contexte – Parallèles entre les Premières nations et les autres peuples autochtones

On trouvera ci-après les parallèles entre les expériences des peuples autochtones.

- L'histoire des peuples autochtones du Canada s'apparente à celle de leurs homologues de Nouvelle-Zélande, d'Australie et des États-Unis. Chaque groupe a vécu sous la domination du pouvoir colonial britannique, aux XVIII^e et XIX^e siècles, ce qui a entraîné le déclin de la population, la migration hors des terres ancestrales et une dissolution importante de l'organisation politique et sociale.
- Chaque groupe vit maintenant dans des conditions beaucoup plus déplorable, selon toutes normes mesurables, que la population du reste du pays. Les peuples autochtones ont une espérance de vie et des revenus inférieurs, ainsi que des taux plus élevés de chômage, d'emprisonnement, de suicide et de toxicomanie. Chaque groupe vit en général dans des endroits reculés, mal desservis et non viables sur le plan économique.



- La population de chaque groupe connaît un taux de croissance plus rapide que le taux moyen national, et est infiniment plus jeune que la moyenne nationale. Ces données démographiques sous-entendent que chaque groupe a besoin d'un ensemble de services différent, et fait face à des compressions budgétaires différentes de ceux de la population en général.
- Chaque groupe recherche des moyens d'exprimer son « autodétermination ». On a enregistré un regain d'intérêt pour les traditions, les langues, la religion, les cérémonies et l'art autochtones. Chaque groupe reconnaît qu'il possède des formes uniques d'organisation sociale et désire établir des institutions fondées sur ce caractère unique.
- Chaque groupe cherche à profiter de la prospérité économique de son pays, et tente de redéfinir sa relation politique avec le reste du pays et de bâtir son territoire sur une base économique. Dans chaque pays, ces aspirations politiques et économiques sont en général incomprises et suscitent souvent de la méfiance.
- À l'exception des Aborigènes d'Australie, tous les groupes étudiés fondent leur programme politique sur une interprétation minutieuse des traités ou des ententes d'origine avec le pouvoir colonial. En Australie, la situation s'apparente à celle des Autochtones non soumis aux traités du Canada – il n'existe pas de traités, mais l'histoire est importante car le titre ancestral sur les terres existe toujours.

Ces parallèles sont frappants. Chaque groupe a souffert de traumatismes analogues ayant des répercussions semblables. Tous les groupes ont un objectif commun – reconstituer son territoire et ses institutions politiques au sein d'un gouvernement national, et à partir de ces prémisses, bâtir une culture et une économie solides. Enfin, tous les groupes sont confrontés aux mêmes genres d'obstacles :

- la dispersion géographique de leur population et la désintégration de leur présence sur les terres ancestrales;
- un manque de cohésion politique;
- une absence de pouvoir économique et des coûts de service relativement élevés;
- un régime gouvernemental ayant peu d'expérience dans le traitement de la notion de gouvernement autochtone;
- la méfiance et l'incompréhension de ces questions par la population non autochtone (on ne comprend pas l'évolution historique de la situation actuelle, jugée insatisfaisante);



- la nécessité de conclure de nouveaux accords fiscaux au sein du cadre financier établi;
- un conflit avec les organismes de services existants et les pouvoirs de compétence jalousement gardés des autres gouvernements.

1.3.4 Différences de contexte

Bien qu'il existe des parallèles frappants entre les Premières nations du Canada et les autres peuples autochtones, chaque situation est unique. Chaque pays est doté d'organismes politiques et sociaux particuliers. Chaque groupe évolue dans des cadres politiques et économiques différents. Chacun travaille sur des prémisses différentes rattachées aux événements historiques, aux droits ancestraux et droits issus de traités, et à la jurisprudence. Ces différences, qui ont créé des variantes subtiles mais importantes dans les programmes politiques et les moyens de chaque groupe, sont les suivantes :

- répartition des pouvoirs et responsabilités des services entre les paliers de gouvernement concernant les peuples autochtones;
- nature et étendue des droits autochtones et issus de traités;
- pouvoirs actuels des gouvernements autochtones;
- échelle et collaboration de l'organisation politique des peuples autochtones aux niveaux national, régional et local;
- contextes politiques dans lesquels évoluent les nouvelles relations financières.

1.4. Résumé

La présente étude :

- décrit l'état actuel des relations financières des peuples autochtones de Nouvelle-Zélande, d'Australie, des États-Unis et du Yukon;
- fournit les contextes pertinents sur le plan juridique, politique, économique et historique pour analyser ces relations;
- analyse les récents développements dans ces relations financières et évalue leur évolution;
- tire les leçons pertinentes pour le Canada.



2 Les Maoris de la Nouvelle-Zélande

2.1 Introduction

Peuple autochtone de Nouvelle-Zélande formé d'un demi-million de personnes, les Maoris représentent de 10 à 15 % de la population du pays, soit le pourcentage le plus élevé parmi les groupes étudiés. Il s'agit également du seul groupe autochtone bénéficiant d'une représentation politique garantie au Parlement national, et proportionnelle au pourcentage de sa population. Les Maoris constituent donc une force politique importante, comme le montre leur présence au Cabinet, qui compte trois Maoris sur vingt ministres. Le maori est devenu une langue officielle de Nouvelle-Zélande en 1974.

Malgré leur pouvoir politique, les Maoris sont aux prises avec les mêmes problèmes sociaux que les Premières nations du Canada, caractérisés par des taux élevés de chômage, d'emprisonnement et de suicide, et de faibles revenus et niveaux de scolarisation. À l'instar des Premières nations, la population maorie est plus jeune et connaît un taux de croissance supérieur à la population générale de la Nouvelle-Zélande. On prend maintenant conscience du fait que, si aucune mesure n'est prise, ces caractéristiques démographiques et sociales entraîneront une forte hausse du coût des services gouvernementaux et une baisse du niveau de vie.

Sur le plan culturel, les Maoris forment un groupe plus homogène que les Premières nations. Hormis quelques variantes dialectales, tous les Maoris parlent la même langue et se considèrent comme formant

Les Maoris

Population : groupe d'origine polynésienne représentant 10 à 15 % de la population, et en pleine croissance démographique. La population maorie est urbanisée à 80 %.

Système politique : représentation garantie au Parlement national, fondée sur le pourcentage de la population. Il n'existe pas de palier de gouvernement provincial, ni de gouvernement maori reconnu, ni de droit à l'autonomie gouvernementale. Un seul traité a été conclu entre la Nouvelle-Zélande et les Maoris. Les Maoris n'ont pas de relation financière particulière. Ils paient les mêmes impôts et reçoivent des services des mêmes organismes que le reste de la population.

Questions à régler : règlement des revendications basées sur les violations du Traité de Waitangi des années 1800, portant sur la récupération des terres ancestrales. Règlement retardé par les négociations concernant les coûts et la nomination d'organismes pour représenter les Maoris.

Les revendications sont présentées devant le Tribunal Waitangi. Ce tribunal indépendant formule des recommandations qui servent de base à la négociation.

Développements à noter : recours à des fournisseurs de service maoris – services publics assurés par des contractuels du secteur privé. Recours à des organismes d'orientation maoris pour superviser la prestation des services publics aux Maoris. Établissement de sociétés maories pour administrer le règlement des revendications, investissement dans des services analogues aux services publics pour les Maoris.

Leçons pour le Canada : recours à un tribunal indépendant pour l'examen des revendications, traitement des intérêts des tiers dans les revendications, recours aux organismes ordinaires pour la prestation des services aux Maoris des centres urbains. Protection des lieux sacrés maoris, octroi de droits sur les ressources. Intégration de la gestion autochtone à la protection de l'environnement.



un seul peuple appartenant la même culture. Historiquement, leur plus importante forme d'organisation sociale a été et demeure probablement le *hapu*. Le *hapu* correspond à une sous-tribu, bien qu'on l'associe parfois à une société fondée sur la parenté. Dans certaines régions de la Nouvelle-Zélande, les *hapu* sont souvent regroupés en *iwi*. Les *iwi* qui correspondent grossièrement à des tribus étaient organisés entre *hapu* affiliés à des fins particulières, telles que les guerres et les négociations.

En dépit de cette homogénéité, il existe d'importants clivages politiques au sein de la collectivité maorie qui, selon les personnes interviewées, découleraient des différences d'intérêts entre les Maoris urbanisés et ceux qui vivent sur les terres ancestrales. La question de « gouvernance » ou de représentation politique soulève de nombreuses polémiques. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande est invariablement confronté à une controverse lorsqu'il traite des questions maories, car la représentation des différents groupes maoris n'est pas toujours claire.

Bien que plus de 85 % des Maoris vivent dans les grands centres urbains, ils conservent des liens étroits avec leur *iwi* et leur *hapu*. La culture maorie a survécu à l'urbanisation grâce au maintien des cérémonies maories et des politiques de soutien gouvernementales.

À l'instar du Canada, les revendications territoriales, les droits garantis par les traités et la réparation des injustices historiques dominent les relations des Maoris avec leur gouvernement. La population maorie compte également des éléments « radicaux » qui exercent des pressions pour obtenir une plus grande souveraineté, ainsi que des chefs « intégrés » œuvrant au sein des systèmes politiques et juridiques. Cependant, les structures politiques des Maoris sur lesquelles ils fondent leurs revendications sont relativement sous-développées par rapport à celles des Premières nations. Ni le *iwi*, ni le *hapu* n'ont été reconnus officiellement à titre d'entités gouvernementales, à l'instar du droit des Maoris à l'autonomie gouvernementale et de la notion de relation de « gouvernement à gouvernement » entre les Maoris et l'État.

2.2 Histoire

D'origine polynésienne, les Maoris se sont installés en Nouvelle-Zélande, alors inhabitée, il y a environ mille ans.

L'arrivée des premiers colons européens remonte à la fin du XVIII^e siècle. Comme les premiers colons d'Amérique du Nord, ils ont apporté les armes à feu et les maladies, et ont été mêlés aux rivalités entre *iwi* maoris, entraînant une rapide diminution de la population locale.

Désireux d'écarter les Français, les Britanniques ont accéléré la signature, en 1835, de la *Déclaration d'indépendance* de la Nouvelle-Zélande par les chefs maoris du nord du pays. Cette déclaration a affirmé l'autorité des chefs héri-



taires maoris en Nouvelle-Zélande. En 1840, les colons, notamment par respect pour les prouesses militaires des Maoris, ont conclu le *Traité de Waitangi* avec les Maoris. Le traité a été signé par un marin britannique au nom de la Couronne britannique, et par des représentants de tous les *hapu* maoris qui, en guise de signature, ont apposé une empreinte de leurs tatouages faciaux. Ainsi, contrairement à l'Amérique du Nord, un seul traité couvre l'ensemble de la Nouvelle-Zélande.

Le *Traité de Waitangi* devait servir de fondement aux relations entre les Maoris et les colons. Les droits et les terres des Maoris étaient ainsi protégés et l'installation sur ces terres exigeait leur consentement.

Rédigé à la fois en anglais et en maori, le Traité comporte d'importantes différences selon les versions. Pour l'essentiel, la version maorie ne cède aux Britanniques que le droit de gouverner, tandis que la version anglaise cède la souveraineté proprement dite. Aussi, à l'instar des Premières nations du Canada, les Maoris et les Britanniques ont interprété le traité de manières incompatibles. Contrairement aux Britanniques, les Maoris l'ont considéré comme l'établissement d'un partenariat. Les chefs maoris n'ont signé que la version maorie. Les politiques sont essentiellement fondées sur la version anglaise.

Le *Traité de Waitangi* n'a pas réussi à assurer la paix. Des troubles ont commencé presque immédiatement après sa signature, pour plusieurs motifs, dont les plus importants étaient : (1) les différentes interprétations du Traité et (2) la vague d'immigration qui a suivi et créé d'énormes pressions pour l'occupation du territoire maori.

On a assisté, vers la fin du XIX^e siècle, à une succession de guerres officielles et de conflits officieux entre les Britanniques et les diverses tribus maories.

Ces guerres ont servi de justification aux Britanniques pour ce que les Maoris appellent la *raupatu*, ou dépossession des terres maories par des moyens illégaux. Les mécanismes officiels du *raupatu* étaient la confiscation des terres, l'achat de terres et la création forcée de réserves. Les terres détenues en commun ont été transformées en terrains individuels, en propriété perpétuelle et libre et, par la suite, retirées du territoire maori. Les réserves maories furent créées et détenues par des administrateurs de la Couronne dans le double but de promouvoir l'établissement et de subvenir aux besoins des Maoris. La plupart de ces terres étaient louées à perpétuité à des colonisateurs, à des tarifs inférieurs aux taux du marché¹. Même les Maoris qui ne s'étaient pas révoltés étaient souvent assujettis au *raupatu*.

¹ Le *Rapport Taranaki* du Tribunal Waitangi cite un exemple. En 1912, il y avait 193 600 acres de terres réservées aux Maoris dans ce territoire. Les Européens en ont loué 138 000 acres, tandis que les agriculteurs maoris ne disposaient plus que de 24 800 acres sous bail commercial.



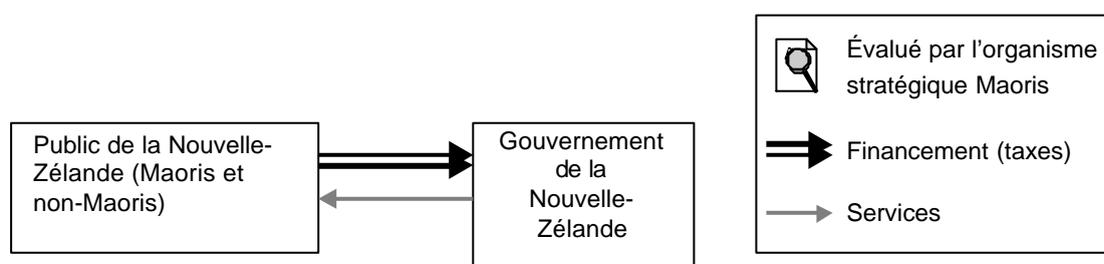
Le *raupatu* a entraîné la pauvreté généralisée et provoqué de profonds bouleversements. Bon nombre de Maoris ont dû quitter leurs terres ancestrales. Le *raupatu* a entraîné la dissolution de l'organisation politique et sociale des Maoris, ce qui a eu des répercussions importantes sur l'autonomie gouvernementale du peuple et les possibilités de relation financière. Pour bon nombre de Maoris, la dissolution de leurs organisations sociales traditionnelles aura été plus destructive que la perte de leur territoire². Ces mesures ont effectivement retiré le pouvoir aux Maoris et affaibli leur capacité de représenter leurs intérêts sur le plan politique. Ce fut le point de départ du mauvais traitement qu'ils subiront durant les années à venir.

Depuis le *raupatu*, les Maoris ont exercé des pressions pour récupérer leurs terres. C'est seulement récemment que le gouvernement a reconnu la validité de ces revendications. Les violations du Traité des *raupatu* sont à l'origine des revendications d'aujourd'hui. De la même façon, l'interprétation maori du *Traité de Waitangi* forme la base des revendications contemporaines du droit à l'autonomie gouvernementale.

2.3 Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande a hérité du modèle parlementaire britannique de gouvernement. Contrairement au Canada, ce pays est un État unitaire, doté de paliers de gouvernement national et local. Étant donné que la Nouvelle-Zélande n'est pas un État fédéral, elle possède moins d'expérience dans la gestion des relations financières et le partage des responsabilités des programmes avec des gouvernements infranationaux.

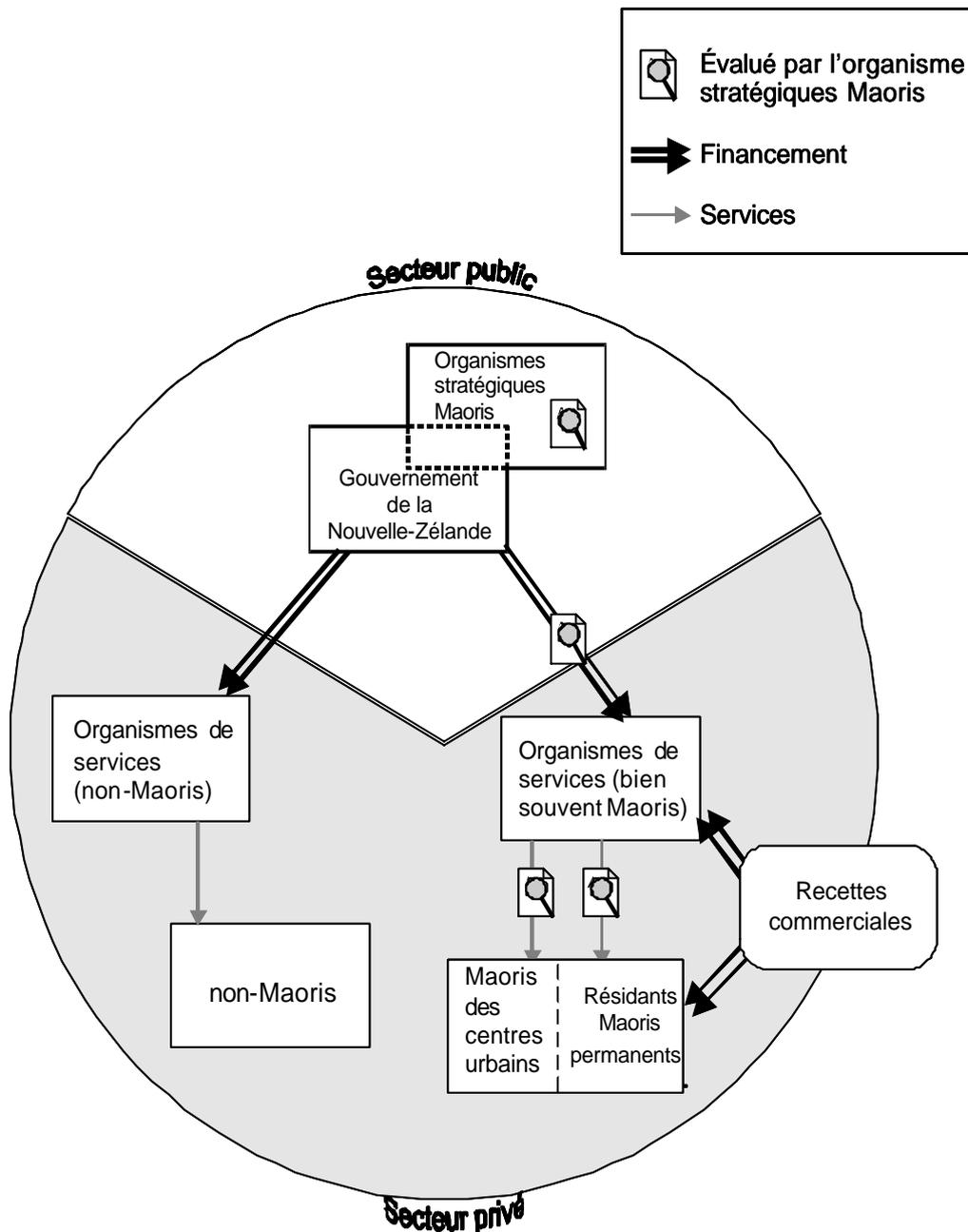
Figure 1. Cadre financier de la Nouvelle-Zélande



La figure 1 décrit les relations financières pour les Maoris et les non-Maoris en Nouvelle-Zélande. Sa relative simplicité est attribuable au fait que les mêmes organismes de services sont responsables des deux groupes (cette approche est appelée « mainstreaming ») et au fait que la Nouvelle-Zélande est un État unitaire.

² Le *Rapport Taranaki* stipule que la dissolution des structures sociales a été plus néfaste pour les Maoris que la perte de leur territoire.

Figure 2. Recours au secteur privé pour la prestation de services et les évaluations afin de promouvoir les valeurs maories



La figure 2 illustre les caractéristiques des relations financières non indiquées à la figure 1. Le gouvernement a recours à des organismes de prestation de services et des organismes consultatifs et d'évaluation du secteur privé pour promouvoir les services publics culturellement adaptés. Les organismes consultatifs mesurent les résultats et incidences des programmes afin d'évaluer la qualité



des services offerts aux Maoris. Ces évaluations servent de base à la formulation de recommandations. La figure 2 montre également que de nombreux services qui sont assurés strictement par le secteur public au Canada, sont assurés en Nouvelle-Zélande par l'entremise de fiducies maories. (Ce financement supplémentaire est appelé « recettes commerciales ».) Ces fiducies ont été établies à l'aide des fonds provenant du règlement des revendications. Les fonds en fiducie comprennent les revenus de location et les recettes provenant des entreprises commerciales maories.

2.4 Relations financières contemporaines

Quelques faits importants sont à la base des relations modernes du Traité.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a reconnu que le *raupatu* constituait une violation du *Traité de Waitangi*.
- La Nouvelle-Zélande s'est engagée à régler toutes les revendications des Maoris d'ici l'an 2000.
- Des conventions internationales prévoient dorénavant que dans les questions d'interprétation, la version maorie du *Traité de Waitangi* prévaut.

En 1978, des groupes maoris ont établi le Tribunal Waitangi pour examiner les revendications. Ce tribunal possède les pouvoirs d'une commission d'enquête, pouvoirs renforcés en 1985 par l'adoption du *Waitangi Amendment Act* (loi modifiant le traité du Waitangi). Cette loi a permis au tribunal de formuler des recommandations sur toutes les revendications remontant à la signature du Traité.

Le Tribunal Waitangi est un tribunal indépendant, analogue à celui qui a été souvent recommandé pour l'étude des revendications précises du Canada. Il est habilité à étudier les revendications, à établir des rapports sur ces dernières et à formuler des recommandations non exécutoires à la Couronne³. Le Tribunal est constitué de membres de la magistrature de la Nouvelle-Zélande, d'Aînés et de chefs maoris et d'autres intervenants maoris et non maoris. Sa composition est régie selon des règles précises. Les membres maoris ne participent pas aux cas touchant leur propre *whi*.

Les recommandations du Tribunal ne sont pas exécutoires mais sont néanmoins importantes. Tout d'abord, elles procurent le fondement sur lequel la Couronne négociera le règlement. En deuxième lieu, le Tribunal établit essentiellement la jurisprudence pour l'interprétation convenable du *Traité de Waitangi*. Ainsi, les rapports du Tribunal ont des répercussions importantes pour l'avenir des institutions maories.

³ Le Tribunal peut formuler des recommandations exécutoires dans les cas impliquant l'expropriation de terres par des sociétés publiques administrées par le secteur privé.



Le gouvernement négocie avec les groupes maoris mais ne les reconnaît pas à titre de gouvernement, situation que les mouvements politiques maoris réguliers ne semblent pas contester. Seul l'élément « radical » appelle à l'autonomie gouvernementale ou *tino rangatiratanga* et a recours, à cet effet, à des tactiques telles que l'occupation des lieux revendiqués et les manifestations.

2.4.1. Différences de contexte entre les Maoris et les Premières nations

Il existe des différences de contexte importantes entre la situation des Maoris et celle des Premières nations :

- **Territoire** - Contrairement aux Premières nations, la plupart des Maoris ont été dépossédés de leur terres et n'ont pas été réinstallés dans des réserves;
- **Représentation politique** - Les Maoris disposent de moins d'organismes politiques clairement mandatés pour recevoir les règlements et pour négocier les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale. Il existe une vaste controverse à propos de la réelle représentativité des organismes bénéficiaires. Bon nombre des organismes mandatés ont été critiqués pour être des créations de non-Maoris;
- **Pouvoirs d'autonomie gouvernementale** - Le *hapu* et le *iwi* ne possèdent aucun pouvoir officiellement reconnu. Il n'existe aucun engagement de la part de la Nouvelle-Zélande d'assurer l'autonomie gouvernementale aux Maoris;
- **Système politique** - La Nouvelle-Zélande ne possède pas de gouvernement provincial. Il n'existe pas de questions opposant les paliers fédéral et provincial de gouvernement pour compliquer la relation entre le gouvernement et les Maoris. Au Canada, aux États-Unis et en Australie, ces questions rendent floues les limites des obligations redditionnelles à l'égard de la prestation des services et compliquent les négociations des transferts de terres, de subventions et de compétence. Cependant, comme il n'existe pas de gouvernements provinciaux, la Nouvelle-Zélande possède également peu d'expérience en matière de création de gouvernements infranationaux, de partage de l'assiette fiscale et d'administration des transferts;
- **Titre ancestral** - Il n'y a pas de problème de titre ancestral non éteint en Nouvelle-Zélande, ni de Maoris non visés par le traité. Les revendications territoriales des Maoris découlent exclusivement de la violation du *Traité de Waitangi* et des conséquences néfastes de cette violation;
- **Tiers** - Au Canada et en Australie, la plupart des terres transférées aux peuples autochtones comptent une population non autochtone relativement faible. En Nouvelle-Zélande, la majorité des nouvelles terres acquises est occupée par des non-Maoris. Elles ont été louées, il y a des années, à des personnes qui y ont apporté des améliorations substantielles. Des



rajustements s'imposent pour tenir compte de ces améliorations. Alors que le gouvernement encourage les bailleurs à prendre de nouvelles dispositions auprès des autorités maories, il semble anticiper le versement d'indemnités considérables à ces tiers. On a établi des échéanciers complexes pour le transfert des baux, afin de causer un minimum de perturbation à ces derniers. Dans bon nombre de cas, on propose aux Maoris un règlement financier, ce qui leur permettra d'acheter d'autres terres et de se constituer un nouveau territoire;

- **Processus d'indemnisation** - L'ancien gouvernement de Nouvelle-Zélande s'était engagé à verser un règlement global de l'ordre de 1 milliard de dollars néo-zélandais (un peu moins de 1 milliard de dollars canadiens), excluant l'indemnité versée aux tiers. Cette position, connue sous le nom « d'enveloppe fiscale », a fait l'objet d'un litige. Les regroupements de Maoris cherchant à en arriver à un règlement la considèrent artificielle, insuffisante et conçue en réalité pour les inciter à se précipiter à la table de négociation sans avoir atteint de consensus entre eux. Cela a provoqué une agitation politique et a sapé la bonne volonté des intervenants. Le gouvernement actuel a supprimé le plafond sur les règlements, mais son souvenir continue de planer sur les négociations.

2.4.2 Autonomie gouvernementale des Maoris

Il n'existe pas de véritables relations financières entre les gouvernements maoris et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, car le droit des Maoris à l'autonomie gouvernementale n'est pas reconnu. Les seules institutions maories possédant des pouvoirs « gouvernementaux » reconnus officiellement sont les conseils établis après les règlements pour émettre des avis sur la politique d'utilisation des terres et de conservation des ressources. Au niveau de leur structure et de leur but, elles s'apparentent aux conseils de « cogestion » que l'on trouve au Canada.

Les autres institutions maories ne possèdent aucun pouvoir intrinsèque ou délégué. Par exemple, le New Zealand Maori Council (Conseil des Maoris de Nouvelle-Zélande), bien qu'il soit financé par le gouvernement, est un organisme strictement consultatif.

2.4.3 Services aux Maoris

Malgré l'absence de relation de gouvernement à gouvernement entre la Nouvelle-Zélande et les Maoris, il existe néanmoins une relation financière propre au peuple maori.

La prestation des services publics aux Maoris ou aux différents groupes maoris n'est pas assurée par des ministères distincts mais par les organismes qui desservent l'ensemble de la population. Cette approche, appelée *mainstreaming*



ou intégration, se situe aux antipodes des premières politiques, lorsqu'on avait recours à des organismes distincts de service maoris. L'équivalent néo-zélandais du MAINC du Canada est le ministère du Développement maori.

Le rôle du ministère du Développement maori consiste à présenter les questions maories aux organismes de prestation de services gouvernementaux. Le ministère collabore avec les *imi*, les *hapu* et les autres organisations maories pour établir les besoins particuliers des Maoris et formuler des recommandations sur les moyens d'y répondre.

Le principal mandat du Ministère consiste à évaluer les autres ministères et, en particulier, la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins des Maoris. Il formule également des recommandations sur les objectifs à établir et les indicateurs statistiques à utiliser, tels que les statistiques sur l'accès aux services, les niveaux de scolarisation, les indicateurs de santé, les statistiques sur l'emploi et le recours aux fournisseurs de services maoris. Deux commissions complètent ce rôle : la Maori Development Commission for Health (commission pour le développement de la santé des maoris) et la Maori Development Commission for Education (commission pour le développement de l'éducation des maoris). Ces commissions sont composées de conseillers indépendants qui relèvent directement du ministre du Développement maori. Ces recommandations visent essentiellement à réduire les disparités entre les Maoris et les non-Maoris sur les indicateurs clés. L'accord de coalition du gouvernement actuel de Nouvelle-Zélande prévoit également la création d'une unité de développement économique maori et une unité de formation et d'emploi maoris. Les deux unités travailleront en collaboration étroite avec les ministères réguliers pour promouvoir les intérêts des Maoris.

La Nouvelle-Zélande s'appuie davantage sur le secteur privé que le Canada pour la prestation des services publics, dont bon nombre sont financés par les fonds publics, tels que l'éducation, mais sont assurés par le secteur privé. Cette formule permet à la Nouvelle-Zélande d'avoir recours à des fournisseurs maoris pour les services jugés importants. Toutefois, selon les commentateurs, les fournisseurs privés ne sont pas utilisés à pleine capacité et le réseau de fournisseurs de services maoris mis sur pied par le gouvernement n'est pas adéquat.

Les commissions de fiducie et sociétés maories assument bon nombre de fonctions quasi-gouvernementales à l'aide de fonds provenant des règlements en espèces, des subventions, des redevances sur les ressources, des recettes de location et des opérations commerciales de la Commission de fiducie. À ce titre, on compte notamment l'exploitation d'un collège cédé, l'administration de bourses, les fonctions de gestion des terres et des ressources, des fonds de placement, le développement économique et le logement social.



On a mis un accent considérable sur l'expansion des initiatives de développement économique, qui compléteront les activités de fiducie, telles que le développement du réseau d'entreprises maories d'envergure locale ou nationale et un conseil de développement maori.

2.4.4 Sources de revenu et situation fiscale

Les groupes recevant le produit des règlements ne sont pas imposés sur ces fonds.

La Nouvelle-Zélande semble déterminée à ce qu'aucune structure « non gouvernementale » ne ressorte du processus de règlement. Les organisations maories sont fondées sur une structure principalement commerciale et, dans une large mesure, constituées en fiducies. Par conséquent, on ne se dirige apparemment pas vers l'instauration d'autorités fiscales hormis pour le prélèvement des taxes foncières.

Il n'existe rien qui corresponde à l'exonération fiscale qui s'applique aux Autochtones du Canada. Les Maoris paient des impôts et taxes au même titre que les autres Néo-zélandais. Les exonérations dont bénéficient les fiducies maories sont fondées sur leur statut d'organismes de bienfaisance.

2.5 Questions et faits à noter

2.5.1 Le règlement Tanui

Les règlements des revendications autorisent les Maoris à se reconstituer un territoire et à fonder des fiducies pour gérer les fonds et les terres reçues. Les fiducies prennent en général la forme d'organismes de bienfaisance dont les actionnaires sont tous les Maoris visés par un règlement. Les fiducies sont divisées en sociétés qui gèrent les biens, administrent les subventions et effectuent les placements en vue de soutenir le développement économique maori.

En vertu du récent règlement Tanui, les Maoris ont reçu 170 millions de dollars en biens fonciers et en espèces, ainsi qu'une indemnité pour l'établissement d'un collège cédé.

Les groupes maoris qui perçoivent des règlements acquièrent des intérêts sur les biens, des gains en capital, des revenus locatifs sur les biens, des redevances sur les ressources (principalement de la foresterie, bien que d'autres domaines soient en cours de négociation), et des intérêts sur les fonds et les placements en fiducie. De plus, ils ont acquis une certaine compétence en matière de vente et de location des biens fonciers pour les deux types de terres : les terres franches maories et les terres ordinaires. Les Maoris ont également acquis des biens de grande valeur, tels que des quotas de pêche, qui ont permis l'établissement d'entreprises commerciales viables, principalement dans les domaines des fruits de mer, de l'horticulture, de l'agriculture et la foresterie.



Les fiducies maories ont effectué des placements dans les infrastructures sur des terres maories. Ces placements comprennent notamment une station de radio maorie, des systèmes de communication et des programmes de logement.

2.5.2. Émergence de l'autonomie gouvernementale

Plusieurs facteurs suggèrent l'émergence possible d'un mouvement important en faveur de l'autonomie gouvernementale en Nouvelle-Zélande.

- La croissance démographique entraînera le renforcement du pouvoir politique des Maoris à moyen terme.
- Le règlement des revendications maories mènera à l'établissement d'un territoire ayant des institutions représentatives - conditions préalables pour la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.
- La collectivité maorie compte des éléments réclamant l'autonomie gouvernementale.
- L'interprétation maorie du *Traité de Waitangi* a toutes les chances de procurer l'autonomie gouvernementale et l'autonomie aux Maoris.

Cependant, d'autres facteurs constituent des obstacles à l'autonomie gouvernementale.

- L'urbanisation et l'intégration d'une partie importante de la population maorie rend l'autonomie gouvernementale moins plausible.
- La représentation garantie des Maoris au sein du Parlement national et le poids politique des Maoris risque de rendre l'autonomie gouvernementale moins indispensable pour promouvoir les valeurs et les intérêts des Maoris.
- Les différences dans l'organisation du secteur public pourraient permettre aux Maoris d'atteindre bon nombre des buts de l'autonomie gouvernementale à l'extérieur du secteur public.
- La Nouvelle-Zélande ne possède pas d'expérience dans le règlement des questions de fédéralisme fiscal. La décentralisation des pouvoirs imposée par l'autonomie gouvernementale risque, par conséquent, d'être plus difficile à atteindre.

2.6 Résumé

Les Maoris possèdent plus de poids politique au niveau national que les Premières nations. Ils bénéficient d'une représentation proportionnelle garantie au Parlement, et représentent une part importante et croissante de la population. Leur capacité d'autonomie est cependant limitée par l'absence temporaire de terres qui leur soient propres, par les difficultés à établir des institutions représentatives adaptées et par le pourcentage relativement important de citoyens autochtones vivant en milieu urbain.



On a maintenant recours au processus de règlement des revendications pour régler les questions territoriales et d'établissement d'institutions représentatives. Les groupes maoris acquièrent des terres et, ce faisant, créent des institutions mandatées pour les représenter. Ce sont les exigences élémentaires de tout mouvement politique en faveur d'une plus grande autonomie des Maoris et d'une nouvelle relation financière. Toute démarche des Maoris en vue d'acquérir des pouvoirs fiscaux commencera vraisemblablement par la constitution en municipalités des collectivités maories et l'instauration de frais d'utilisation et de taxes foncières.

Cependant, les relations des Maoris avec leur gouvernement national ont emprunté une voie différente. Bien qu'un élément de la population maori revendique la souveraineté, il ne semble pas que ce mouvement soit généralisé. Une nouvelle relation financière aux conditions envisagées pour les Premières nations du Canada est fort improbable pour le moment.

- Les services offerts aux Maoris sont « intégrés » aux ministères qui desservent le reste de la population.
- La prestation des services délicats pour les Maoris est prise en charge par les organismes consultatifs et le recours à des organismes de services contractuels.
- Le système fiscal est entièrement intégré. Les Maoris ne bénéficient d'aucune exonération statutaire ni d'assiette fiscale.
- La Nouvelle-Zélande ne possède aucune expérience en matière de système fiscal fédéral, comme c'est le cas du Canada.
- Étant donné qu'une partie importante de la population maorie est urbanisée, une nouvelle relation financière ne se prêterait pas à une approche territoriale à l'autonomie gouvernementale.
- Les Maoris sont en bien meilleure position que les autres groupes pour représenter leurs intérêts au moyen des politiques générales.
- Les institutions politiques traditionnelles maories ont été beaucoup plus affectées par la colonisation que celles des Premières nations du Canada. Elles possèdent par conséquent moins d'expérience dans l'administration d'un gouvernement.
- Les aspirations des Maoris semblent davantage axées sur le développement social et commercial, plutôt que sur la souveraineté politique. Cependant, le développement commercial assure aux Maoris les moyens financiers nécessaires à la fourniture de services apparentés aux services gouvernementaux.



3 Les Indiens des États-Unis

3.1 Introduction

Les États-Unis comptent plusieurs peuples autochtones, classés en fonction des lois, de l'histoire ou de la géographie, dont les principaux groupes sont les autochtones d'Alaska, les Amérindiens et les groupes polynésiens, tels que les Hawaïens et les Samoans. La présente étude porte principalement sur les Amérindiens et les autochtones d'Alaska.

L'American Bureau of Indian Affairs (BIA) a recensé 1,2 million d'Amérindiens et autochtones d'Alaska, dont environ 900 000 vivent dans des réserves ou à proximité, organisés en plus de 500 nations. Selon le recensement américain, on compte 1,9 million d'Indiens, dont 63 % vivent dans les centres urbains. Cette différenciation figure dans les critères du BIA, qui ne compte que les Indiens appartenant officiellement à une tribu. Selon les deux estimations, les Indiens représentent à peine 1 % de la population américaine. Ils ont donc peu de poids politique, ne forment pas la principale minorité du pays et n'ont pas de représentation garantie au Congrès. Ils sont, en général, sous-représentés dans les organes législatifs fédéraux et des États.

Les indicateurs sociaux qui les caractérisent s'apparentent à ceux des autres peuples autochtones : revenus nettement inférieurs à ceux de l'ensemble de la population, taux élevés d'emprisonnement, de suicide et de toxicomanie, espérance de vie inférieure, faibles niveaux de scolarisation et taux de

Les Indiens

Population : 1,9 million; 1,2 million d'entre eux vivent une relation de type fiduciaire avec le gouvernement des États-Unis. Il existe 500 nations distinctes.

Système politique : les gouvernements tribaux sont reconnus comme étant des gouvernements souverains, protégés par la Constitution américaine. Les droits des Indiens découlent de leur appartenance à des tribus. Le gouvernement fédéral a une relation de type fiduciaire avec les gouvernements tribaux. Les services sont assurés par les différents paliers de gouvernement - fédéral, d'État, local et tribal. La combinaison de services offerts varie d'une tribu à l'autre.

Questions à régler : les baisses substantielles réelles par habitant des dépenses fédérales destinées aux Indiens constituent une menace pour les gouvernements tribaux. Plusieurs milliards de dollars de fonds en fiducie ne sont pas gérés convenablement. Transfert des responsabilités du gouvernement fédéral aux États. Propositions déposées au Congrès pour imposer les gouvernements tribaux. Résolution de la compétence de l'État contre la compétence tribale, en particulier la compétence fiscale.

Développements à noter : propositions pour établir une administration fiscale exclusive dans les réserves. Bon nombre des pouvoirs existants sont partagés avec les États. Propositions fédérales pour permettre aux gouvernements tribaux de participer aux mêmes programmes que les États. Négociation continue de contrats tribaux et évolution des transferts.

Leçons pour le Canada : recours à des programmes à frais partagés pour soutenir les gouvernements tribaux. Recours à des ententes contractuelles. Utilisation de nombreuses recettes autonomes, y compris les recettes fiscales sur les revenus.



chômage de 37 %. À l'instar des autres peuples autochtones, ils connaissent un taux de croissance démographique plus rapide et ont une population plus jeune que celle de l'ensemble de population des États-Unis.

3.2 Histoire

Premiers habitants du continent américain, les Indiens vivent sur le territoire depuis très longtemps. La façon dont ils sont arrivés sur le continent, qui remonte à une date indéterminée, demeure matière à spéculation et à controverse. À toutes fins pratiques, à l'instar des Autochtones du Canada, on considère que les Indiens vivent depuis toujours en Amérique du Nord.

Les Indiens ont eu un premier contact avec les Espagnols dans le sud des États-Unis et, plus tard, avec les Anglais, les Français et les Hollandais le long de la côte Est, de même qu'avec les Français dans le bassin du Mississippi. Les fondements de la politique américaine à l'égard des Indiens remontent à cette période.

Les colons européens se sont établis aux États-Unis en 1776. Créé par le gouvernement en 1784, le secrétariat de la guerre a été chargé de négocier les traités avec les tribus indiennes. Les *Trade and Intercourse Acts* (lois sur le commerce et les relations avec les Indiens), adoptées en 1790 et en 1834, ont établi le cadre de la politique amérindienne. En vertu de ces lois, les relations entre les Indiens et les non-Indiens sont assujetties au contrôle fédéral.

La politique fédérale initiale consistait à négocier les traités avec les tribus indiennes. Tout cela a changé radicalement, car la population américaine a augmenté et la colonisation s'est poursuivie vers l'Ouest, au-delà des Appalaches, sur des terres que les Britanniques avaient anciennement réservées aux Indiens. L'exemple le plus éloquent de la nouvelle politique est illustré par l'adoption de l'*Indian Removal Act* de 1830, en vertu de laquelle un grand nombre de tribus indiennes ont été refoulées à l'ouest du Mississippi. Durant cette période, de nombreux Indiens de l'Est des États-Unis ont perdu une grande partie de l'autonomie dont ils jouissaient au début de la colonisation.

À la fin des années 1840, on décida que les Indiens devaient être « civilisés » et rétablis. Le véritable but était de libérer les terres indiennes de l'Ouest pour la colonisation. Les Indiens refusant d'être rétablis seraient « *harcelés et fouettés sans relâche*⁴ ». Durant cette période, bon nombre de lois qui prévoyaient l'affectation de terres individuelles aux Indiens, telles que l'*Indian Allotment Act*, ont été adoptées. La superficie totale de ces biens-fonds a été progressivement réduite, à la suite de ventes, jusque dans les années 1930.

⁴ Johnson, Tadd et Hamilton, James, « Self-Governance for Indian Tribes: From Paternalism to Empowerment », *Connecticut Law Review*, mai 1995, p. 1253.



Une autre ère a commencé en 1934 avec l'adoption de l'*Indian Reorganization Act*. Cette loi a le mérite d'avoir lancé l'autonomie gouvernementale tribale sous sa forme moderne au sein du système de gouvernement américain, en favorisant la création de constitutions tribales. Cependant, le BIA a, dans une large mesure, dicté les modalités de «l'autonomie gouvernementale» durant cette période. Dans les années 1950, toute tentative pour affirmer la souveraineté a été renversée, alors que la politique préconisait une fois de plus l'assimilation. Durant cette période, plusieurs tribus indiennes ont été subordonnées à des lois d'abrogation, qui leur refusaient tous les services dus aux Indiens et mettaient fin à leur relation d'égal à égal avec le gouvernement fédéral.

L'ère de l'assimilation a pris fin en 1970, lorsque l'administration Nixon a réclamé «*l'autodétermination pour les peuples autochtones sans la menace de l'abrogation de la relation de type fiduciaire sur les terres indiennes*». L'autodétermination demeure l'objectif de la politique officielle du gouvernement américain à l'égard des tribus amérindiennes.

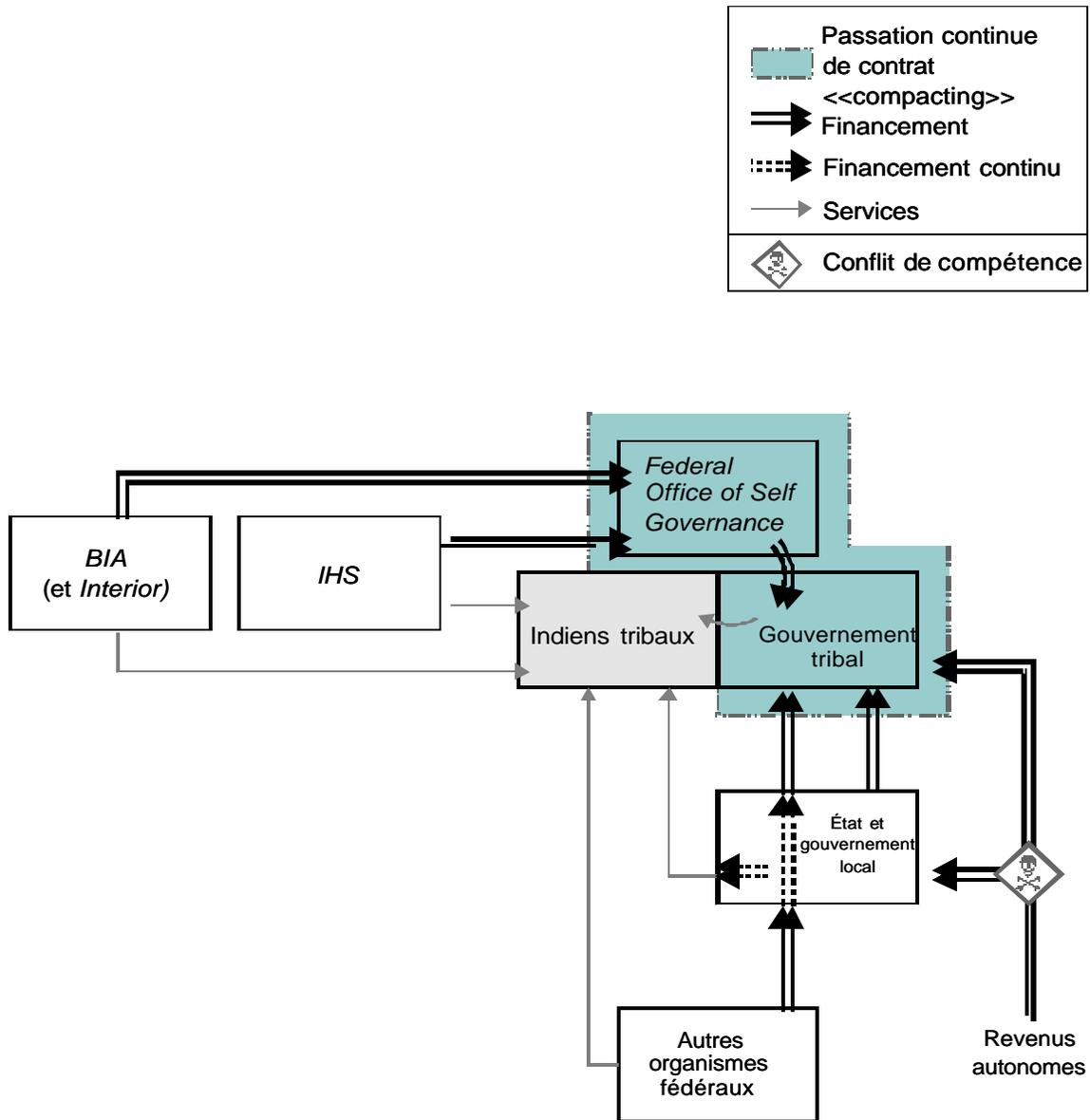
3.3 Cadre financier américain

Les États-Unis sont constitués en fédération, comptant trois paliers de gouvernement autres que les gouvernements tribaux - fédéral, d'État et municipal. Le gouvernement fédéral est le principal récipiendaire des impôts sur le revenu, les États collectent la majorité des taxes à la consommation et les municipalités prélèvent les taxes foncières. Le gouvernement fédéral administre les transferts aux gouvernements des États et aux municipalités. Les États procèdent également à des transferts de fonds aux gouvernements locaux.

Les dispositions de transfert sont moins stables que dans la plupart des autres États fédéraux. Les États-Unis s'appuient également, dans une large mesure, sur les ententes de partage des coûts et les subventions conditionnelles destinées à des fins précises.



Figure 3. Cadre financier pour les Indiens tribaux



La figure 3 illustre la relation financière pour les « Indiens tribaux » (Indiens résidant en territoire indien) des États-Unis. Les principaux organismes de services fédéraux sont l'Indian Health Service (IHS) (services de santé aux Indiens) et le Bureau of Indian Affairs (BIA). Ces organismes assurent la prestation directe des services aux Indiens résidant en territoire indien, et confient également les responsabilités des services et les fonds connexes aux gouvernements tribaux par l'entremise d'ententes contractuelles ou « compacting ». L'expansion du processus de compacting est facilitée par l'Office of Self-Governance – un organisme fédéral autonome du BIA. Une gamme d'autres organismes fédéraux fournissent



également des services aux Indiens en vertu de leurs responsabilités envers tous les Américains. En général, ces organismes sont extérieurs au processus d'ententes contractuelles. Bon nombre d'organismes fédéraux procurent des fonds indirects aux gouvernements des États pour la fourniture des services aux Indiens, ou pour aider les gouvernements tribaux à le faire. Ce type de financement est illustré par des traits d'union dans la case marquée « État-local ». La relation financière américaine fait l'objet de fréquents litiges à propos de la compétence fiscale entre les gouvernements tribaux et les gouvernements locaux et des États. Ces litiges, illustrés par un crâne et des croix en os placés sur les lignes « Recettes autonomes », reposent sur une gamme de facteurs, y compris la répartition en échiquier des désignations des terres au sein du territoire indien, la gamme de classifications des citoyens au sein du territoire indien, et la répartition des responsabilités des services entre les États et municipalités et les gouvernements tribaux. Leur cause ultime réside dans la spécification incomplète de la relation financière. Les répercussions de cette situation sont illustrées à la figure 7 (voir page 39).

3.4 Relations financières contemporaines

3.4.1 Traités et terres

Jusqu'en 1871, on privilégiait en général les traités comme moyens de définir les relations entre les tribus et les États-Unis. Cependant, en 1871, le Congrès a mis fin au processus d'établissement des traités à la suite d'un litige entre la Chambre et le Sénat. Les ententes, les décrets et la législation ont alors remplacé les traités. Dans certains domaines, les lois des États ont également joué un rôle important. C'est la raison pour laquelle il existe aujourd'hui, aux États-Unis, les Indiens visés par un traité et les « non-Indiens ».

L'histoire américaine a produit d'autres complexités dans sa classification des réserves et des catégories de statut d'Indien. Par exemple, il y a les réserves *par décret*, les réserves *fondées sur les traités* et les réserves *créées par le Congrès*. Ces catégories de réserves ont chacune un statut juridique et des droits légèrement différents, et leurs gouvernements respectifs ont des pouvoirs distincts. Par ailleurs, il existe plusieurs formes de reconnaissance des gouvernements tribaux, tels que la reconnaissance de l'État par opposition à l'État fédéral, et divers degrés de reconnaissance du gouvernement fédéral. Il existe également des groupes d'Indiens non reconnus qui entretiennent néanmoins une relation distincte avec le gouvernement fédéral; des Indiens qui ont perdu la reconnaissance de leur statut et qui cherchent à établir une nouvelle relation, et les Indiens hors réserves. Certaines réserves possèdent aussi des règles uniques qui ont permis à l'État dans lequel ils résident d'acquérir le statut d'État, comme l'Oklahoma. En bref, il existe une gamme complexe de relations entre les Amérindiens et les autres gouvernements, et ces relations évoluent.



Le gouvernement fédéral américain reconnaît qu'il entretient une relation de gouvernement à gouvernement avec les gouvernements tribaux souverains. La reconnaissance de la souveraineté inhérente aux gouvernements amérindiens est protégée par la Constitution américaine, et a été définie par les lois ultérieures adoptées par le Congrès, les décrets et les déclarations politiques. Chaque gouvernement tribal est respecté dans sa relation particulière et unique avec le gouvernement fédéral. Une série de décisions de la Cour suprême a permis de qualifier cette relation de rapport de type fiduciaire.

La politique officielle du gouvernement fédéral consiste à renforcer la capacité des gouvernements tribaux, en vue de porter l'autonomie gouvernementale au degré que ces derniers souhaitent et peuvent atteindre. Depuis 1970, une série de lois et de décrets visant à réaliser cet objectif ont été adoptés.

3.4.2 Services publics

Les services publics offerts aux Amérindiens sont assurés par tous les paliers de gouvernement, y compris les gouvernements tribaux. Contrairement aux gouvernements des États et municipaux, le gouvernement fédéral américain a une relation de type fiduciaire avec plus de 500 gouvernements tribaux de 48 États et de l'Alaska. En raison de cette responsabilité, il offre davantage de services aux Amérindiens résidant en territoire indien⁵ que les autres Américains n'en reçoivent de leur État ou de leurs municipalités. Ces services sont assurés par un éventail d'organismes fédéraux. Deux d'entre eux, le BIA, qui fait partie du ministère de l'Intérieur et l'Indian Health Service (IHS), qui fait partie du ministère de la Santé (Department of Health and Human Services), desservent essentiellement les tribus indiennes.

Le BIA est la principale caisse du gouvernement fédéral en ce qui a trait au financement des programmes et services destinés aux Indiens, et il gère également 43 millions d'acres de terres détenues par les tribus. Il administre en outre la prestation des services, directement ou par l'entremise d'un contrat d'autodétermination, les subventions et les conventions conclues avec les tribus, pour le bénéfice de plus de 1,2 million d'Amérindiens et d'autochtones de l'Alaska, dans 31 États.

Depuis 1979, les budgets du BIA et de l'IHS ont chuté en termes de montant net par habitant, entraînant des réductions importantes des montants effectifs de financement des programmes. Les représentants tribaux confirment que les compressions budgétaires les ont durement affectés. En termes réels, les dépenses

⁵ La définition précise de « territoire indien » est très importante pour déterminer la compétence fiscale, l'admissibilité aux programmes et les exonérations. Malgré son importance, la définition demeure non clarifiée. Une des différences entre le Canada et les États-Unis réside dans le fait qu'aux É.-U., les terres adjacentes aux réserves et occupées par un grand nombre d'Indiens tribaux sont considérées comme un « territoire indien » et relèvent, par conséquent, du gouvernement fédéral.



fédérales consacrées aux programmes indiens ont atteint un sommet en 1979, totalisant 4,4 milliards de dollars. En 1989, ce montant n'atteignait plus que 2,5 milliards. En dollars actuels, le BIA dispose d'un budget d'environ 1,7 milliard (dollars de 1997) et le IHS, de 2,4 milliards.

Le BIA finance les infrastructures routières et les projets d'irrigation, les services de police des réserves, les tribunaux tribaux et les fonds nécessaires pour répondre aux exigences du *Child Welfare Act* (loi sur le bien-être social des enfants). Il finance également les écoles (les États financent généralement les écoles situées dans les réserves et à l'extérieur) et les collèges communautaires. Le BIA fournit la subvention globale de développement communautaire destinée à financer les besoins administratifs des gouvernements tribaux. Les fonds fédéraux supplémentaires sont acheminés par l'entremise des États, à titre de subventions globales pour les services communautaires. Le BIA fournit en outre l'assurance sociale aux Indiens vivant dans ou près des réserves qui ne sont pas admissibles aux prestations de l'État. En raison des récentes réformes du bien-être social aux États-Unis, ces dépenses devront vraisemblablement être augmentées considérablement dans un proche avenir.

Les dépenses de BIA couvrent les services suivants, offerts par les gouvernements municipaux et des États :

Éducation, niveaux secondaire et post-secondaire.	Exécution de la loi
Services sociaux	Prêts aux entreprises
Cours judiciaires	Soutien aux gouvernements tribaux
Archives sur les terres et titres hérités	Foresterie
Agriculture et développement des terres de parcours	Ressources en eau
Pêches, océans et parcs	Infrastructures routières
Logement	Installations de détention pour Les adultes et les jeunes
Systèmes d'irrigation et réseaux électriques	

Le processus budgétaire du BIA permet aux tribus d'inscrire les demandes de financement du BIA dans le processus de budgétisation fédérale, en établissant leurs priorités pour le compte des Tribal Priority Allocations (TPA) (allocations de priorités tribales). Ce compte représente environ 45 % du budget total du BIA.



Le principe des TPA consiste à demander d'abord aux tribus d'établir leur budget de base, afin de définir les demandes de budget détaillées qui correspondent à leurs besoins et préférences en matière de financement. Ce processus offre la souplesse nécessaire pour adapter les choix de financement lorsque l'affectation est supérieure ou inférieure au budget de base. Les tribus et leurs bureaux d'organismes respectifs (83 à l'échelon national) travaillent en collaboration étroite pour établir les priorités budgétaires pour le financement et la dotation en personnel. Le budget est alors présenté aux bureaux régionaux (12 à l'échelon national) qui y apportent leurs intrants, puis est transmis au bureau central. Ni le bureau régional, ni le bureau central ne modifieront les priorités budgétaires établies par les tribus sans consultation. D'un autre côté, les tribus peuvent réaffecter les fonds à d'autres programmes après l'affectation réelle.

Le IHS administre des hôpitaux et des cliniques dans les réserves et fournit des services de santé connexes aux collectivités indiennes.

Les États et les gouvernements locaux assurent également des services au sein des territoires indiens. L'envergure de ces services varie considérablement selon l'État et la tribu. Dans bon nombre de cas, les tribus sont réticentes à accepter ces services car les États pourraient remettre en question leurs autorités fiscales⁶.

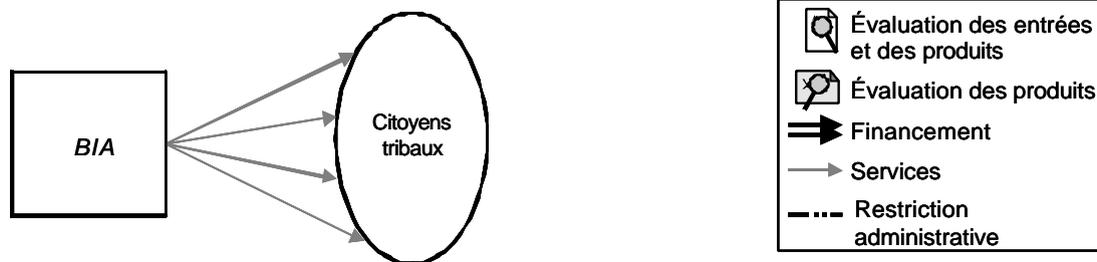
3.4.3 Évolution de l'autodétermination du gouvernement tribal

Les figures 4, 5 et 6 illustrent le mécanisme de transfert progressif des responsabilités de services du gouvernement fédéral aux gouvernements tribaux. Principale leçon à tirer : pour profiter pleinement des avantages du gouvernement tribal, il a fallu déplacer le centre de responsabilité. On a abandonné le contrôle direct exercé sur les dépenses prioritaires par le gouvernement fédéral et on s'est assuré que les gouvernements tribaux possédaient les capacités administratives nécessaires avant de leur confier les responsabilités, puis on a mis l'accent sur les évaluations des résultats des programmes.

⁶ Par exemple, dans l'affaire *Oklahoma Tax Commission contre la Sac and Fox Nation* portée devant la Cour suprême, l'OTC a fait valoir qu'elle avait acquis le droit d'imposition par le fait qu'elle fournissait des services essentiels. L'OTC a perdu sa cause parce qu'elle n'a pas pu prouver qu'elle avait fourni ces services, et non à cause de la logique invoquée.



Figure 4. Aucune autonomie – Services assurés directement par le gouvernement fédéral

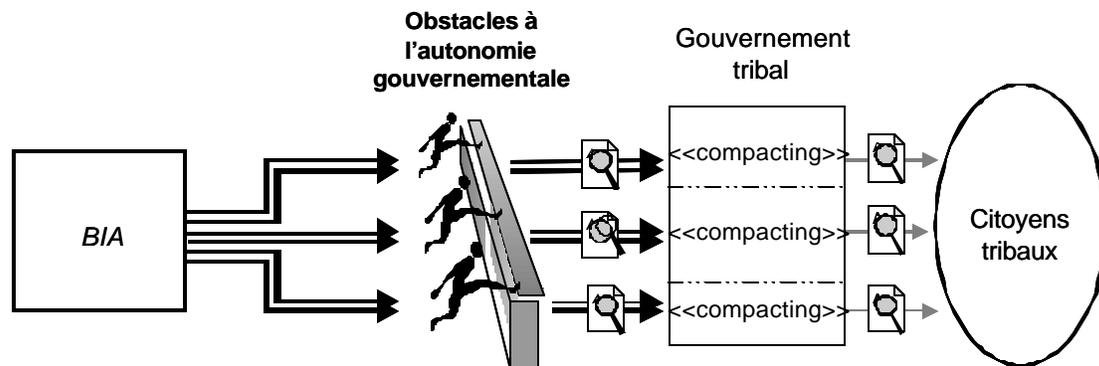


Note : La légende de la figure 4 s'applique également aux figures 5 et 6. Les évaluations et restrictions sont effectuées et imposées par un certain nombre d'organismes fédéraux des É.-U.

La figure 4 montre le modèle de prestation de services aux Indiens tribaux, qui existait avant 1975. Le gouvernement fédéral, principalement par l'entremise du BIA et de l'IHS, assurait la prestation directe des services aux Indiens vivant dans les réserves. Bon nombre de ces services étaient offerts aux autres Américains par différents organismes fédéraux, locaux ou de l'État.

Ce modèle ne répondait pas aux besoins des citoyens des tribus. Les organismes amérindiens fédéraux devaient rendre des comptes au gouvernement fédéral sous la forme de vérifications et non pas d'évaluations, mais n'avaient pas d'obligations redditionnelles envers les citoyens des réserves. On a également reproché au modèle d'être paternaliste et d'encourager la dépendance.

Figure 5. Autonomie restreinte – Les gouvernements tribaux assurent les services sous l'égide du gouvernement fédéral



La figure 5 illustre le premier modèle d'entente contractuelle ou « compacting », qui permettait aux gouvernements tribaux d'assumer les responsabilités des services auparavant prises en charge par le BIA. Ce modèle a été créé en 1975 par l'**Indian Self-determination and Education Assistance Act**. Le terme « compacting » désigne la négociation de contrats en vertu desquels le gouvernement fédéral transférait les responsabilités des services et le financement connexe aux gouvernements tribaux.

Les ententes contractuelles étaient assujetties à des contrôles rigoureux qui reflétaient les préoccupations du gouvernement fédéral, qui craignait que les gouvernements tribaux ne soient pas « prêts » à assumer ces responsabilités, ou qu'ils mettraient le gouvernement fédéral dans l'embarras en gérant mal les fonds.

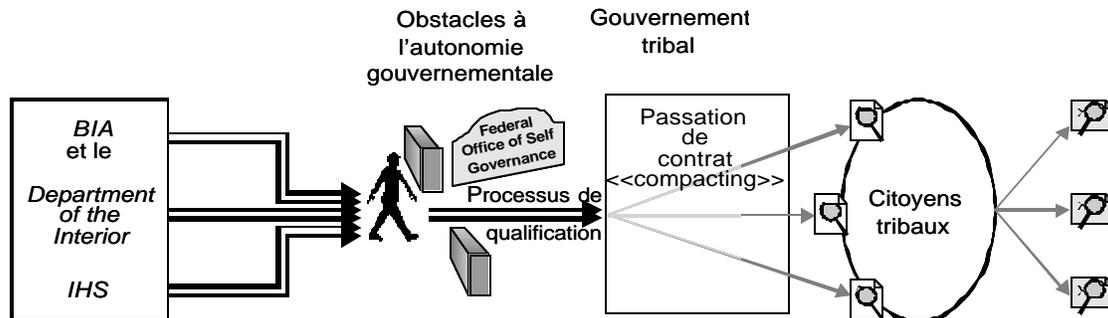
- Il fallait négocier un contrat distinct pour chacun des services assumés. Les trois lignes séparées ressortant de la case marquée « BIA » en sont l'illustration.
- On ne pouvait dépenser les fonds que pour le service pour lequel ils avaient été désignés. Ce principe est illustré par les pointillés séparant les contrats au sein de la case marquée « gouvernement tribal ».



- *L'affectation des fonds était étroitement surveillée. Ceci est illustré par les icônes de loupe dans les quatre flèches orientées vers la case marquée « gouvernement tribal » .*
- *Les services fournis par les gouvernements tribaux étaient évalués par les organismes fédéraux. Ces évaluations sont illustrées par les loupes dans les flèches des services sortant de la case marquée «gouvernement tribal». Les organismes fédéraux exerçaient des contrôles rigoureux sur la manière dont s'effectuait la prestation des services.*
- *Il y avait des frais élevés à payer pour négocier chaque contrat en raison des nombreuses modalités de financement et des exigences en matière de rendement. Les frais sont illustrés par le mur intitulé « Obstacles à l'autonomie gouvernementale ». Ces frais devaient être assumés par les parties négociant le contrat. Les frais de négociation se sont révélés avoir un effet dissuasif important, tant pour les organismes fédéraux que pour les gouvernements tribaux.*

Ce modèle a constitué un pas en avant important dans la mesure où il a préparé le terrain à l'autonomie gouvernementale. Cependant, avec le temps, ses failles sont apparues au grand jour. Les clauses visant les obligations redditionnelles ont rendu le processus beaucoup trop restrictif. Les gouvernements tribaux n'étaient pas autorisés à innover au chapitre de la prestation de services. Il existait peu d'incitatifs pour améliorer la rentabilité car on ne pouvait pas affecter les économies réalisées à d'autres fins. En réalité, les gouvernements tribaux étaient forcés d'accepter les priorités et les méthodes établies par le BIA. Enfin, les frais de négociation des contrats se sont souvent révélés prohibitifs.

Figure 6. Quasi-autonomie – Les gouvernements tribaux utilisent les fonds fédéraux en fonction de leurs propres priorités



Un nombre plus important de programmes sont admissibles à la négociation de contrats. Outre les programmes du BIA, les programmes du IHS et du ministère de l'Intérieur sont également admissibles.

- *Les pare-feux administratifs ont été supprimés. Les fonds peuvent être réaffectés selon les priorités tribales ou selon l'efficacité avérée des services.*
- *L'Office of Self-Governance facilite les négociations entre les gouvernements tribaux et les organismes fédéraux. Cet organisme fédéral autonome soumet les deux parties à la médiation et assume les frais de négociation. Cela est illustré par le changement de coureur qui doit franchir le mur marqué « Obstacles à l'autonomie gouvernementale » à une personne qui franchit le portail.*
- *Les contrôles rigoureux imposés sur l'exécution des programmes ont été supprimés. L'obligation de rendre compte à l'égard des programmes a changé de mains. Avant d'assumer les responsabilités des services, les gouvernements tribaux sont maintenant soumis à un processus de qualification au cours duquel ils doivent démontrer qu'ils maîtrisent les méthodes saines de gestion.*
- *Les vérifications complètes et les contrôles rigoureux de la prestation des services ont été remplacés par l'évaluation des résultats. En bref, si les programmes donnent de bons résultats, on assure alors la prestation des services, la façon dont les priorités sont établies et la manière dont les fonds sont versés n'entrent pas en jeu.*



3.4.4 Autonomie gouvernementale

Le passage à la véritable autonomie gouvernementale a pris naissance dans les années 1970 avec l'adoption de l'*Indian Self-determination and Education Assistance Act* de 1975. Cette loi a permis la création d'un mécanisme contractuel pour le transfert des responsabilités du BIA aux autorités tribales. Elle a permis le transfert direct des fonds aux tribus lors de la prise en charge de la responsabilité de services donnés.

La loi était considérée révolutionnaire à l'époque. Cependant, elle s'est révélée d'utilité restreinte à cause des restrictions bureaucratiques. Avec le temps, elle a également été critiquée pour être excessivement coûteuse à administrer. Les principales critiques étaient les suivantes :

- les contrats sont très restrictifs et font l'objet de contrôles rigoureux par le BIA;
- aucune marge de manœuvre réelle n'est offerte pour réaffecter les fonds des programmes;
- il y a peu d'incitatifs pour réaliser des économies sur les frais des programmes en raison des restrictions strictes sur l'usage des économies réalisées;
- lorsque le contrat prévoyait la participation de la tribu à la gestion de ressources dont le BIA avait la charge de confiance, les tribus avaient alors besoin de l'assentiment du BIA pour toutes les prises de décisions;
- l'autorisation du BIA était nécessaire pour tous les programmes restructurés par la tribu;
- les employés tribaux devaient rendre compte au BIA conformément aux règles et aux échéanciers établis par ce dernier;
- les tribus estimaient que la passation de contrats était financièrement risquée car elles recevaient le remboursement des frais engagés au lieu de subventions initiales.

Néanmoins, bon nombre d'observateurs estiment que la législation était très importante pour permettre aux tribus d'acquérir la capacité de gouverner et pour préparer le terrain à l'adoption du *Tribal Self-Governance Act* de 1994.

Le *Tribal Self-Governance Act* a constitué le point culminant de six années d'expérimentation des moyens d'améliorer la loi précédente. En 1988, le Secrétaire de l'Intérieur a lancé un projet pilote, le *Tribal Self-Governance Pilot*



Project (projet-pilote d'autonomie gouvernementale tribale). Ce projet a été renouvelé en 1991 avec la participation de trente tribus. Les leçons tirées du projet pilote ont été intégrées au *Tribal Self-Governance Act*. Cette loi était distincte des lois précédentes pour plusieurs raisons. Elle établissait un organisme fédéral qui était séparé du BIA, l'Office of Self-Governance, dont l'objectif était d'aider *n'importe* quel organisme fédéral relevant du ministère de l'Intérieur ou du IHS, à fournir des services aux tribus indiennes et à négocier les contrats d'administration autonome, appelés « compacts ». Le gouvernement fédéral des États-Unis était ainsi libéré de sa charge de confiance, ou responsabilité de fiduciaire, lors du transfert des fonds destinés aux programmes. Il offrait infiniment plus de souplesse pour l'affectation des fonds. Les tribus étaient libres de « planifier, mettre en œuvre et administrer des programmes, services et fonctions ». En d'autres termes, elles recevaient une subvention globale. Cette loi permet également aux tribus d'assumer la gestion des activités ou des lieux ayant une importance particulière sur le plan historique, culturel ou géographique. Les principaux mécanismes de responsabilité sont maintenant fondés sur les rapports d'évaluation du rendement utilisant à la fois les extrants et les résultats. Le BIA conserve le droit d'exercer de nouveau son contrôle presque immédiatement dans les cas où la terre ou les biens qu'il détient en fiducie sont menacés par la nouvelle disposition.

Vingt tribus, ou groupes de tribus, sont autorisés chaque année à adhérer à ce programme. Pour être acceptée, la tribu doit présenter une demande d'adhésion au programme, démontrer sa stabilité fiscale et effectuer une « planification » qui comprend la planification tribale des priorités et de la prestation de services ainsi que la recherche budgétaire et juridique.

Le pourcentage de dépenses du BIA consacré aux « ententes contractuelles » est passé de 37 à 50 % depuis l'établissement de l'Office of Self-Governance.

3.4.5 Imposition et revenus autonomes

La jurisprudence américaine visant la situation financière des Indiens, des réserves indiennes et des sociétés indiennes est relativement complexe. Il existe une perception répandue dans la population américaine selon laquelle les Indiens sont exonérés de l'imposition. En fait, il n'existe aucune clause constitutionnelle exonérant les Indiens de l'imposition. Cependant, certaines exonérations ne relevant pas de la Constitution, confirmées récemment par la Cour suprême, s'appliquent aux réserves.

- Aucun impôt fédéral sur le revenu n'est prélevé sur le revenu provenant des terres détenues en fiducie pour les Indiens par les États-Unis. Les tribus sont également exonérées de l'imposition fédérale.
- L'État ne prélève pas d'impôts sur le revenu gagné dans une réserve indienne. Toutefois, il peut imposer les Indiens résidant à l'extérieur du territoire indien.



- Les Indiens et les entreprises indiennes ne paient pas de taxes de vente sur les opérations effectuées dans une réserve indienne; et si les États imposent des taxes sur le territoire indien, ces taxes doivent être explicitement conçues pour que l'imposition n'ait pas d'incidence sur les Indiens.
- Les réserves ou les terres en fiducie sont exonérées de taxes foncières.

Les gouvernements indiens détiennent de vastes pouvoirs d'imposition. Ils sont libres de prélever des impôts sur le revenu (« *earning taxes* ») et d'exercer la plupart des autres pouvoirs fiscaux détenus par les gouvernements des États. Cependant, il s'agit rarement de compétences exclusives. Les gouvernements tribaux voient leur compétence constamment remise en question, principalement par les autorités fiscales des États.

Par exemple, les autorités fiscales tribales peuvent imposer les entreprises non tribales exploitées sur les terres des réserves. Cependant, ces pouvoirs sont souvent concurrents avec les pouvoirs de l'État. Étant donné que les lignes de démarcation sont très floues, cela porte sérieusement préjudice à la fois aux investissements et à l'exercice de ce pouvoir fiscal. Ainsi, on ne mettra pas en exploitation un puits de pétrole sur lequel il faut payer des redevances à la fois à l'État et aux autorités tribales. Le gouvernement fédéral américain a reconnu le problème potentiel de la double imposition et les freins que cela crée pour l'investissement. Il envisage actuellement l'instauration d'un crédit d'impôt, qui indemniserait les entreprises assujetties à la double imposition sur les terres des réserves.

Les États ont également le droit de prélever des taxes sur les impôts tribaux lorsqu'ils peuvent démontrer qu'ils ont fourni des services de l'État sur une terre tribale. Par exemple, l'expansion des infrastructures routières ou des écoles financées par l'État peut servir de justification pour le « rééquilibrage » et l'imposition.

Les autorités fiscales de l'État remettent périodiquement en question la compétence fiscale indienne pour un certain nombre d'autres motifs. Par exemple, les différences de statut de la terre et la nature des droits tribaux au sein du territoire. Bien que bon nombre de ces causes aient été rejetées par la Cour suprême, elles ont néanmoins miné la stabilité financière et le climat d'investissement dans les réserves.

Certaines tribus américaines ont brillamment réussi dans l'exploitation d'entreprises commerciales, notamment des casinos. Elles ont été aidées à cet effet par les exonérations fiscales s'appliquant aux entreprises détenues par des Indiens, en exploitation dans les réserves.



3.5 Questions d'actualité et faits à noter

L'avenir de l'autonomie gouvernementale et de ses relations financières sous-jacentes est menacé par la baisse progressive du soutien réel par habitant accordé aux gouvernements tribaux par le gouvernement fédéral américain. Avec la baisse des affectations budgétaires, on recherche de nouveaux moyens de financement. Certains gouvernements tribaux cherchent le soutien de tiers, par exemple, les fondations qui contribuent à l'établissement d'écoles et de collèges communautaires. Par ailleurs, l'Executive Branch a également proposé la création de nouvelles sources de recettes pour les gouvernements tribaux. Cela exige la mise sur pied d'une compétence fiscale exclusive dans les réserves par les gouvernements indiens, et la reconnaissance de l'égalité des gouvernements tribaux avec les États aux fins d'application des lois fédérales régissant la distribution de fonds ou l'administration de programmes. Certaines de ces lois sont déjà appliquées. Par exemple, les gouvernements tribaux figurent maintenant dans la législation qui prévoit des fonds pour le développement des infrastructures, ou d'autres avantages fédéraux, tels que les *Higher Education Amendments* de 1992 et la *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991. Les tribus sont libres d'utiliser les fonds à condition qu'elle aient recours à des contrats de gestion autonome pour tirer parti de ces fonds fédéraux supplémentaires.

Les propositions ci-dessus constituent des développements positifs. Cependant, il n'est pas certain que les nouvelles propositions de l'Executive Branch soient adoptées. D'autres propositions risquent d'être très néfastes pour les gouvernements tribaux. Par exemple, les réformes fédérales ont transféré la responsabilité fédérale pour de nombreux services au niveau de l'État. Cependant, les États n'ont pas de rapport de type fiduciaire avec les gouvernements tribaux. Beaucoup craignent que les fonds fédéraux versés aux gouvernements des États, et destinés aux services aux Indiens, ne soient pas consacrés aux fins prévues. Les gouvernements tribaux rapportent qu'on leur demande maintenant de transmettre leurs demandes de contrat, en particulier pour les services sociaux, au gouvernement de l'État. Cela pourrait inciter les gouvernements tribaux à « compenser » les difficultés posées par l'État à l'égard de leur compétence fiscale. Enfin, la réforme du bien-être social au niveau de l'État fait qu'un nombre croissant d'Indiens se voient refuser les services de ce dernier. La responsabilité de ces services est alors transférée au BIA, entraînant une réduction du budget. De plus, des propositions visant à imposer les gouvernements tribaux sont actuellement présentées au Congrès, ce qui entraînera des réductions substantielles des fonds provenant actuellement des activités commerciales, y compris des casinos.



L'expérience américaine démontre l'importance de définir les trois principaux éléments d'une relation financière

Problème : le gouvernement tribal ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait. Les services tribaux en pâtissent. Les économies sont laissées à la traîne. Les problèmes sociaux augmentent.

Motifs : la relation financière n'est pas convenablement définie, en particulier la division des pouvoirs fiscaux et des responsabilités des services entre les États et les gouvernements tribaux. Les États ne partagent pas de compétence avec les gouvernements tribaux. Ils peuvent réclamer l'assiette fiscale tribale dès que leur part des services assurés dans les réserves augmente. Les fréquentes remises en question des compétences fiscales tribales par les États affectent les revenus, le climat d'investissement, la qualité des services, la certitude financière et, en fin de compte, la souveraineté des Indiens. Étant donné que les entreprises craignent la double imposition et l'incertitude, elles se tiennent à l'écart des réserves.

Bon nombre de facteurs incitent les États à s'attaquer à la compétence tribale. Ces événements sont souvent les conséquences non intentionnelles de questions sans rapport avec les Indiens.

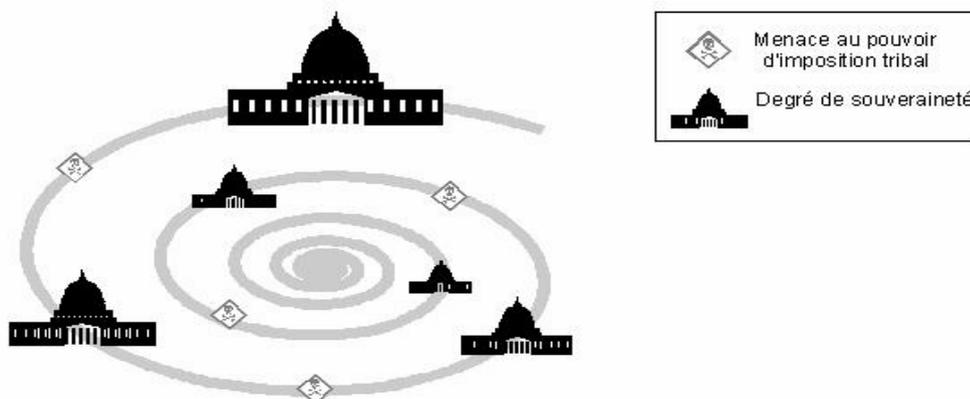
Exemples :

- le gouvernement fédéral transfère les pouvoirs et le financement y afférant aux États;
- réductions de budget à l'IHS ou au BIA;
- réductions de budget à tout organisme fédéral qui dessert les Indiens ou les territoires indiens;
- la compétence fiscale sur n'importe quelle partie de l'échiquier des réserves est remise en question;
- le Congrès institue l'imposition des activités des gouvernements tribaux;
- les compétences fiscales concurrentes continuent de nuire aux investissements;
- les activités commerciales tribales sont menacées par la législation. Par exemple, les recettes des casinos des réserves ne sont pas admissibles.

Solutions :

- clarifier les pouvoirs fiscaux et les responsabilités des services;
- assurer la compétence fiscale exclusive aux gouvernements tribaux;
- assurer la sécurité financière sur les transferts;
- assurer la sécurité juridique en ce qui a trait à la compétence tribale et aux titres fonciers.

Figure 7. Éléments non définis des relations financières susceptibles de nuire à la souveraineté tribale



3.6 Résumé

Les principales tendances du développement des relations financières pour les gouvernements tribaux américains sont les suivantes :

- négociation de contrats, qui s'apparente aux ententes de démantèlement du Manitoba;
- baisse régulière du financement direct fédéral par habitant octroyé aux gouvernements tribaux;
- intégration des gouvernements tribaux au système de transfert fédéral-État en les rendant admissibles à bon nombre des programmes à frais partagés auxquels les États sont admissibles;
- dévolution de certaines anciennes responsabilités fédérales (en particulier les programmes de bien-être social) au niveau de l'État, où il n'y a aucune relation de type fiduciaire avec les Indiens;
- remise en question constante par les autorités fiscales des États de la compétence fiscale indienne.



On étudie les initiatives, dans les bureaux des autorités législatives et exécutives du gouvernement fédéral américain, qui pourraient avoir des répercussions importantes pour les tribus indiennes américaines. Il s'agit notamment :

- des propositions pour octroyer des compétences fiscales exclusives aux gouvernements tribaux, et pour reconnaître ces derniers comme étant sur un pied d'égalité avec les États dans la détermination de l'admissibilité aux transferts et programmes à frais partagés fédéraux;
- des propositions pour instaurer des crédits d'impôt fédéraux afin de régler la question de la double imposition. Les décisions de la Cour suprême ont établi de nombreuses compétences fiscales tribales, telles que les taxes sur l'exploitation des ressources, comme étant concurrentes avec les pouvoirs de l'État;
- des propositions du Congrès pour imposer les gouvernements tribaux.

La situation américaine est fluide. Certains gouvernements tribaux sont bien placés pour gagner et d'autres risquent de perdre dans la bataille. Par exemple, la baisse des transferts directs des organismes de prestation exclusivement indiens va clairement affecter les gouvernements tribaux. Cependant, elle sera compensée pour beaucoup, dans la mesure où ils deviendront admissibles à bon nombre des programmes fédéraux destinés aux États. Lorsque le gouvernement fédéral les placera sur le même pied que les gouvernements des États, ils feront alors partie d'une plus vaste base politique. Cela est de bonne augure pour la sécurité de leurs transferts. Pour beaucoup, les principaux déterminants seront la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral américain continue de s'appuyer sur les programmes à frais partagés et la pertinence d'offrir les programmes à frais partagés aux gouvernements tribaux.

Le gouvernement fédéral américain dispose d'une certaine marge de manœuvre, même si les affectations réelles pour le BIA et l'IHS continuent de baisser en termes de montant par habitant. La situation financière fédérale des É.-U. s'est considérablement améliorée. On pourra ainsi surveiller leurs propositions de création de compétences fiscales exclusives pour les gouvernements tribaux. Le gouvernement pourrait également soutenir les gouvernements tribaux en leur permettant de participer aux mêmes programmes à frais partagés que les gouvernements des États ou locaux - une forme de soutien politiquement correcte plus facile à défendre que les transferts directs. Du point de vue fédéral, un des avantages offerts par le partage des coûts réside dans le fait qu'il encourage fortement les gouvernements tribaux à exercer les compétences fiscales qui leur sont octroyées et assure la promotion du développement économique.



Le scénario ci-dessus risque en revanche d'entraîner une disparité croissante entre les gouvernements tribaux riches et pauvres. Les compétences fiscales ne sont utiles aux gouvernements tribaux que sur le plan fiscal. L'admissibilité aux programmes à frais partagés ne leur est utile que pour leurs recettes autonomes.

Les projets d'imposition des gouvernements tribaux affecteront les tribus ayant des recettes commerciales élevées. De nombreuses tribus, telles que les Oneida du nord de l'État de New York, en ont fait leurs principales sources de revenus.



4 Les Aborigènes d'Australie

4.1 Introduction

Il existe deux peuples autochtones en Australie : les Aborigènes et les insulaires de Torres Strait. Les Aborigènes sont les premiers habitants du territoire formé par l'Australie actuelle. D'origine polynésienne, les insulaires de Torres Strait habitent les îles situées immédiatement au nord de la pointe du Queensland. Les deux peuples sont représentés au niveau fédéral par une seule commission, l'*Aboriginal and Torres Strait Islander Commission* (ATSIC). De nos jours, les Aborigènes et les insulaires de Torres Strait représentent 352 000 personnes, soit 2 % de la population. La présente étude porte principalement sur les Aborigènes.

Les caractéristiques socioéconomiques de la population aborigène d'Australie s'apparentent à celles des autres peuples autochtones, soit des taux plus élevés de mortalité infantile, une population plus jeune et au taux de croissance plus rapide, des taux élevés de chômage (environ 39 %), des revenus et des taux de scolarisation plus faibles, des taux plus élevés d'emprisonnement et de suicide, ainsi qu'un éventail d'autres problèmes sociaux.

Les Aborigènes forment une population encore largement rurale. En fait, dans un récent article, on signale que 90 % des Australiens n'ont jamais rencontré d'Aborigènes. Cette population est également dispersée à travers le pays. Les Aborigènes n'ont pas de langue ni

Les Aborigènes

Population : environ 2 % de la population de l'Australie. Population plus jeune et au taux de croissance plus rapide que le reste de la population australienne. Population principalement rurale, beaucoup plus pauvre, moins scolarisée, ayant un taux d'emprisonnement plus élevé et une espérance de vie moindre que la population en général.

Système politique : état fédéral. Le gouvernement fédéral est appelé le gouvernement du Commonwealth. Les Aborigènes constituent une responsabilité concurrente. La plupart des services sont assurés par l'État. Les Aborigènes sont sous-représentés au niveau fédéral et des États dans les parlements d'Australie. Aucun traité n'a jamais été signé. Ils n'ont pas de droits issus de traités. Accent mis sur les engagements internationaux à l'égard des droits du peuple autochtone. Nombreux organismes aborigènes de type gouvernemental et solide organisation politique nationale.

Questions à régler : clarification du titre ancestral et de la position du gouvernement sur la question par suite des décisions *Mabo* et *Wik*. Réaliser les objectifs du *National Commitment* afin d'améliorer la situation et les services sociaux des Aborigènes. La Constitution d'Australie ne comporte toujours pas de traité ni de reconnaissance des Aborigènes. Aucune forme d'excuses n'ont été présentées pour les « Black wars », enfants arrachés à leur famille ou morts en tutelle.

Développements récents : réconciliation nationale avec les Aborigènes à temps pour le nouveau millénaire. Négociation des « ententes régionales » entre les Aborigènes et les entités ayant des intérêts commerciaux sur les terres dans le cadre d'une revendication. Tentative, par les organismes aborigènes, d'apporter des modifications au cadre financier d'Australie afin de soutenir les services améliorés destinés aux Aborigènes.

Leçons à tirer pour le Canada : recours à des ententes régionales sur les terres sous titre ancestral. Structure organisationnelle autochtone véritablement nationale représentant les Aborigènes des milieux urbains et ruraux.



de culture commune, comme l'attestent les nombreuses langues parlées très différentes, au même titre que la grande diversité dans les domaines des arts, des structures sociales fondées sur la parenté et des cérémonies.

4.2 Histoire

Selon les recherches archéologiques, l'occupation de l'Australie par les Aborigènes remonte à 60 000 ans. L'arrivée des premiers colons britanniques a débuté vers la fin du XVIII^e au début du XIX^e siècle; ces derniers étaient apparemment convaincus que le territoire était pratiquement inhabité. Le Capitaine Cook a remarqué la présence des Aborigènes mais semble avoir grandement sous-estimé leur population.

Contrairement aux autres pays étudiés, aucun traité officiel n'a été conclu entre les colons au pouvoir et les autochtones. Les premiers colons ont simplement saisi les terres. Les titres fonciers n'ont jamais été transférés car on a présumé que le territoire était juridiquement *terra nullis*, ou terre inhabitée. On considérait que les Aborigènes étaient trop primitifs pour avoir des droits sur les terres.

La toute première politique du gouvernement australien à l'égard des Aborigènes se résumait à de « l'*extermination* ». Les affrontements ou « *Black Wars* » avec les Aborigènes ont commencé dès l'arrivée des premiers colons. Elles étaient caractérisées par l'établissement systématique de colonies de peuplement en Australie. Globalement, les colons avaient recours à la force militaire pour chasser les Aborigènes des terres. Jusqu'au milieu du XX^e siècle, l'histoire de l'Australie a été caractérisée par le massacre occasionnel de colons et les massacres beaucoup plus fréquents et importants d'Aborigènes.

Dès le début des années 1830, des dirigeants australiens ont fait valoir la nécessité, pour le gouvernement, de conclure des traités avec les Aborigènes. Un seul traité a été conclu avec la population autochtone de Tasmanie en 1832, et il s'agissait d'un traité conclu de vive voix qui a été vite oublié.

La politique d'extermination a été suivie de politiques « d'*assimilation* ». On présumait que la population autochtone s'éteindrait, ou qu'elle finirait par être « civilisée » avec le temps. On octroya des droits aux Aborigènes, mais pas nécessairement la citoyenneté, à titre de sujets de la Couronne. Cependant, les guerres se sont poursuivies. Les colons établis à la frontière organisèrent de petites armées pour « *libérer la terre à coups de fusil* »⁷. Durant cette période, les Aborigènes étaient tenus, en vertu des lois, de travailler pour l'industrie de l'élevage, ou de demeurer dans les réserves. Des milliers d'enfants aborigènes, en particulier les enfants métis, furent enlevés à leurs parents afin d'être mieux

⁷ Extrait de « Frontier », une émission commanditée par la chaîne Australian Broadcasting Corporation.



assimilés dans les camps missionnaires. En 1951, l'assimilation est devenue la politique du gouvernement du Commonwealth. Les Aborigènes furent déclarés pupilles de l'État, et de dernier put en toute légalité contrôler tout ce qui touchait les déplacements, l'emploi, la résidence, les revenus et le mariage. Les Aborigènes des régions rurales travaillaient au sein d'un système de travaux forcés, dans les camps et les colonies de peuplement établis à l'intérieur des terres. En vertu de la Constitution, il était interdit au Commonwealth d'intervenir.

En 1967, deux événements ont marqué le début de l'ère moderne : tout d'abord, la grève de Wave Hill, provoquée par le rejet de la requête d'un chef aborigène qui exigeait des salaires similaires à ceux des travailleurs européens⁸. Les grévistes installèrent un camp sur un ancien site sacré⁹ et refusèrent de travailler ou de quitter les lieux. Au début de 1967, ils présentèrent des demandes officielles au gouverneur général pour récupérer certaines de leurs terres ancestrales. Ayant attiré l'attention et fait connaître leur cause, les grévistes aborigènes inspirèrent de la sympathie et obtinrent le soutien des non-Aborigènes. Ils mirent sur pied une société pour les représenter. En 1972, le premier ministre reconnaissait la légitimité des griefs des Aborigènes et annonçait que des fonds seraient versés aux Aborigènes pour l'achat de propriétés en dehors des réserves. Il mit officiellement fin à la politique d'assimilation et annonça une forme « d'autonomie gouvernementale ». En 1976, l'*Aboriginal Land Rights (North Territory) Act* fut adopté. Cette loi permet l'établissement d'un fonds d'acquisition des terres et un mécanisme permettant aux Aborigènes de récupérer des terres.

Le second événement ayant marqué le début de l'ère moderne est une révision de la Constitution, adoptée en 1967, en vertu de laquelle les Aborigènes deviennent également une responsabilité de l'État (fédéral) et du gouvernement du Commonwealth. Auparavant, les Aborigènes n'étaient pas décomptés dans le recensement à titre d'Australiens et relevaient exclusivement des gouvernements des États. De plus, en vertu de la Constitution australienne, le Commonwealth représente le pouvoir suprême et, à ce titre, il acquit, pour la première fois, un réel pouvoir sur les questions autochtones. Depuis cet événement, les Aborigènes s'adressent au gouvernement du Commonwealth pour défendre leurs intérêts.

⁸ Les travailleurs aborigènes recevaient des salaires nettement inférieurs à ceux de leurs homologues européens. Le gouvernement appuyait cette politique car les bas salaires incitaient les Aborigènes à s'installer dans les missions où ils étaient plus efficacement assimilés (se reporter à l'allocation «Some Signposts from Daguragu » prononcée par Sir William Deane, gouverneur général du Commonwealth d'Australie, le 22 août 1996).

⁹ Un site sacré « de rêve » a une signification politique et spirituelle pour les Aborigènes.



Bon nombre d'Australiens rapportent que, jusqu'à très récemment, cette page de l'histoire n'était pas enseignée dans les écoles publiques. On leur enseignait que les Australiens occupaient les terres car les Aborigènes étaient simplement « *partis ailleurs* ». Cette histoire souligne les difficultés politiques auxquelles est confronté tout gouvernement australien au pouvoir cherchant à régler les aspirations politiques des Aborigènes.

4.3 Cadre financier de l'Australie

L'Australie est un État fédéral très similaire au Canada. Le gouvernement du Commonwealth, les États et les territoires possèdent des pouvoirs comparables à ceux des provinces canadiennes. Par exemple, à l'instar du Canada, les États sont responsables des services de santé et de l'éducation mais sont tributaires de l'aide financière du gouvernement fédéral à ce chapitre. Le « déséquilibre financier vertical » qui en découle est plus important qu'au Canada. En d'autres termes, le gouvernement fédéral d'Australie contrôle une part plus importante que nécessaire des recettes publiques pour assumer ses responsabilités dans l'exécution des programmes officiels¹⁰.

Le Commonwealth octroie des subventions inconditionnelles et des subventions remboursables sous condition. En 1997-1998, 16 milliards de dollars ont ainsi été versés aux États sous forme de subventions générales (des transferts globaux inconditionnels, pour la plupart), 11 milliards de dollars en transferts à des fins déterminées et 7 milliards en transferts « indirects » (ayant transité par les gouvernements des États et transmis aux gouvernements locaux). Un autre 1,5 milliard a été transféré directement aux gouvernements locaux.

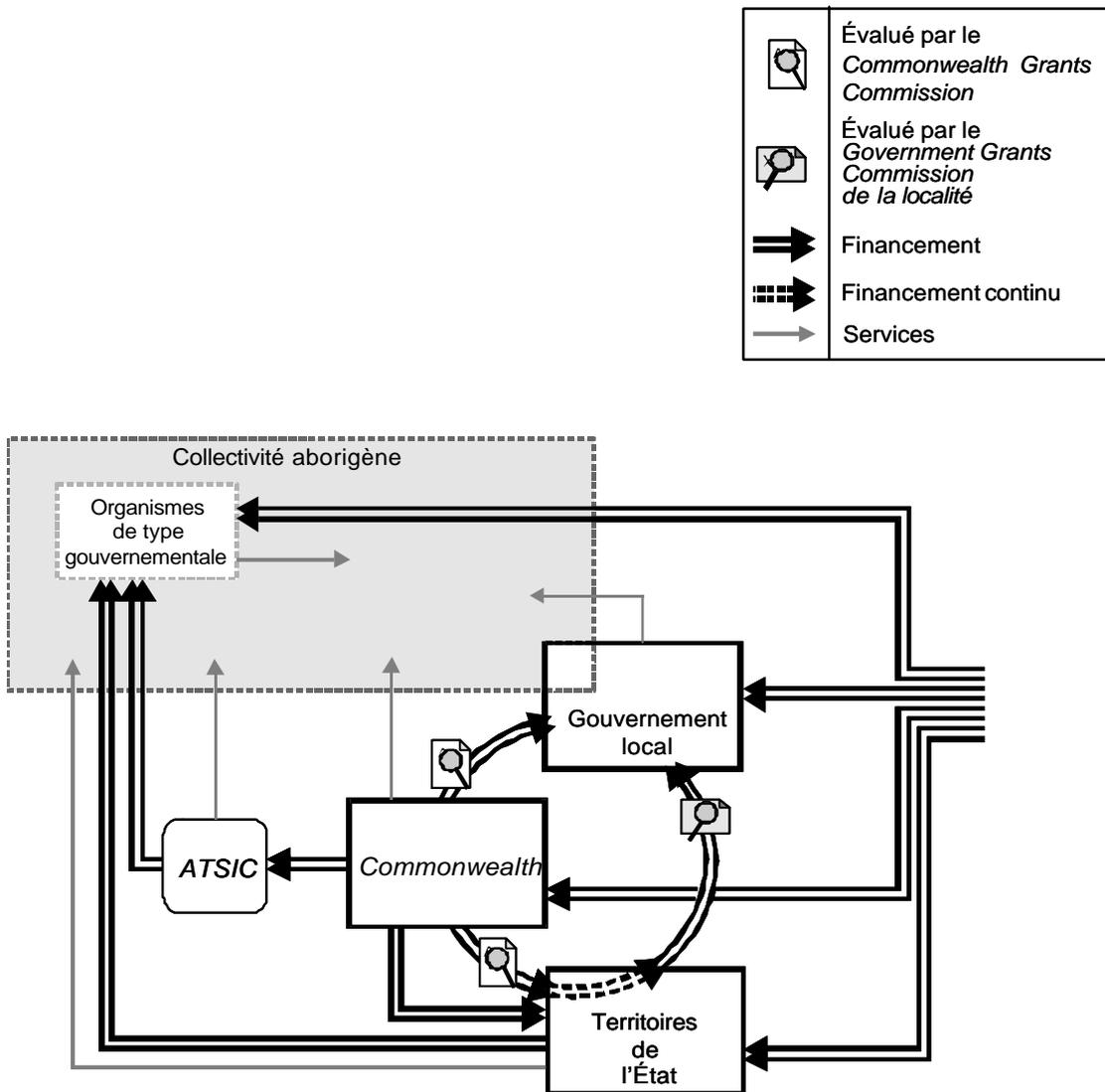
Le programme de péréquation d'Australie s'apparente à celui du Canada. Il procure aux États la capacité financière de veiller au maintien de normes de service uniformes dans l'ensemble du pays. Toutefois, contrairement au Canada, on tient compte des différences de coûts des services, ainsi que de la capacité de revenu et la participation fiscale dans le calcul des droits. À cet égard, le système australien de péréquation est similaire au système de financement des territoires du Canada. Toutes choses étant égales par ailleurs, les États comptant une population aborigène assez importante reçoivent des subventions de péréquation relativement élevées à cause de la tendance des Aborigènes à vivre dans des lieux retirés. Cependant, bien que la formule de péréquation tienne compte des différences des coûts de services, ils ne sont pas tenus d'utiliser effectivement ces fonds pour compenser ces différences. Il n'y a ainsi aucune garantie que les fonds destinés aux Aborigènes seront dépensés à cette fin.

¹⁰ En 1997-1998, le Commonwealth, dont la population équivaut aux deux tiers de celle du Canada, a transféré près de 36 milliards de dollars australiens aux autres paliers de gouvernement. Un système de transfert canadien équivalant exigerait que le gouvernement fédéral transfère 54 milliards de dollars aux provinces et aux gouvernements locaux au lieu des 19,9 milliards actuels.



Des commissions autonomes aux paliers de gouvernement local et de l'État supervisent le système de transfert – les commissions d'octroi des subventions du Commonwealth et les commissions d'octroi des subventions des gouvernements locaux. Ces commissions déterminent les montants réels répartis entre les gouvernements, selon le mandat établi par les gouvernements visés. Chaque commission assume le rôle d'arbitre indépendant et impartial pour la répartition des subventions. Bien que ces entités se contentent de formuler des recommandations, ces dernières sont généralement acceptées et mises en œuvre.

Figure 8. Cadre financier pour les Aborigènes





La figure 8 illustre le cadre financier établi pour les Aborigènes. Le tableau montre certains points intéressants. Par exemple, des organismes de type gouvernemental font actuellement leur apparition dans les collectivités aborigènes. Ces organismes assurent des services aux Aborigènes, soit à titre d'entrepreneurs engagés par le gouvernement, soit pour compléter les services gouvernementaux. Ils reçoivent du financement de diverses sources, notamment des subventions tenant lieu de redevances sur les ressources, de taxes foncières et de droits d'accès aux terres. Ils reçoivent également des fonds fédéraux, administrés par l'ATSIC. Enfin, les organismes d'État peuvent apporter leurs contributions.

Les trois paliers de gouvernement assurent la prestation directe de services aux Aborigènes. Ceci est illustré par les lignes des services offerts directement aux collectivités aborigènes. Toutefois, le gouvernement du Commonwealth est unique dans la mesure où la plupart de ses fonds sont administrés par l'ATSIC.

Certaines collectivités aborigènes ont le statut de gouvernement local et à ce titre, elles sont admissibles au même soutien que les gouvernements locaux non aborigènes.

4.4 Relations financières contemporaines

4.4.1 Traité et terres

Étant donné qu'aucun traité officiel n'a été signé avec les Aborigènes, ils ne possèdent aucun droit ni statut. Ils ont également peu de pouvoir politique au niveau de l'État ou du Commonwealth. Seuls trois des 841 députés australiens actuels sont des Aborigènes, et il s'agit là d'un nombre record. Il n'y a eu qu'un seul député fédéral aborigène dans l'histoire de l'Australie¹¹.

Malgré ces faiblesses, les Aborigènes cherchent à améliorer leur culture, leur situation économique et sociale et à rétablir des contrôles sur certaines de leurs terres ancestrales. À l'instar des Premières nations non soumises aux traités, ils ont fondé bon nombre de leurs aspirations politiques et économiques sur les revendications du titre ancestral.

Le titre ancestral n'a été reconnu en Australie qu'en 1993 avec la décision *Mabo*. Selon cette décision prononcée par le plus haut tribunal d'Australie, le titre ancestral ne s'est pas éteint lorsqu'on a découvert l'Australie. Il ne s'est éteint que lorsque le gouvernement a manifesté son « intention claire » qu'il en soit ainsi. Le tribunal a défini en partie les actes qui constituaient « une intention claire » d'abolir, comme le fait d'octroyer le titre en fief simple. Cette décision confirmait que le titre ancestral existait toujours sur de vastes parties du pays.

¹¹ Allocution prononcée à la Convention de réconciliation par M. John Ah Kit, membre aborigène de l'Assemblée législative du Territoire-du-Nord.



Après la décision *Mabo*, le gouvernement du Commonwealth a adopté le *Commonwealth Native Title Act*, qui a transformé la façon dont la propriété autochtone de la terre pourrait être officiellement reconnue et intégrée dans les régimes juridiques et fonciers d'Australie. La loi a offert aux groupes autochtones un processus pour réaffirmer leur souveraineté sur les terres encore sous titre ancestral.

En 1996, la décision *Mabo* a été suivie de la décision *Wik*, qui a clarifié le titre ancestral. En particulier, elle a établi que certains aspects du titre ancestral demeureraient après l'octroi d'un bail « pastoral ». En cas de conflit, les intérêts du bail pastoral prévalent. Cependant, les titulaires de baux pastoraux doivent tenir compte des intérêts des Aborigènes.

Les décisions *Mabo* et *Wik* procurent le cadre de la politique autochtone contemporaine. La décision *Mabo* s'apparente à la décision *Delgamuukw* du Canada mais avec des différences clés : 1) le titre ancestral sur toutes les terres en propriétés privées était réputé être éteint et 2) le titre ancestral peut être unilatéralement éteint plus facilement qu'au Canada, où une révision de la Constitution serait nécessaire.

La décision *Wik* a provoqué des réactions négatives. On a allégué que cela créait trop d'incertitude sur le titre et nuisait aux investissements. Des intérêts tiers ont exercé des pressions sur le gouvernement en vue d'apporter des modifications et d'adopter une politique d'abolition officielle. Le premier ministre est allé jusqu'à déclarer que le « pendule avait penché trop loin » en faveur des droits aborigènes. En janvier 1997, il a refusé d'exclure la possibilité que le gouvernement modifie le *Racial Discrimination Act* d'Australie (loi sur la discrimination raciale) afin de permettre l'abolition par voie législative du titre ancestral. Depuis, le Commonwealth a proposé des modifications au *Native Title Act*, qui ont été rejetées en bloc par les chefs aborigènes. Ceux-ci estiment que les modifications facilitent l'abolition par voie législative du titre ancestral, et qu'elles rendent la tâche plus difficile aux groupes aborigènes qui présentent des demandes fondées sur le titre ancestral.

En dépit des récentes controverses, les Aborigènes ont brillamment réussi à établir un territoire. Depuis les années 1970, ils ont transformé une grande partie des anciennes terres de réserve (en réalité, terres de la Couronne) en terre aborigène en fonds franc inaliénable. Par exemple, 50 % du Territoire-du-Nord et 12 % de l'Australie sont maintenant réputés être des terres aborigènes. La majorité de ces terres est naturellement de la terre marginale.

La lutte pour un territoire aborigène a créé la plupart des conditions préalables à l'autonomie gouvernementale : un territoire défini; des institutions représentatives et des recettes importantes provenant de la terre qui reviennent à ces institutions.



En 1991, le *Council for Aboriginal Reconciliation* a été établi pour ménager une réconciliation nationale avec les Aborigènes. On ne sait pas encore clairement quel mécanisme sera adopté à cet effet. Certains préconisent que le Commonwealth signe un traité officiel avec les Aborigènes, tandis que d'autres sont en faveur d'un *makarrata* ou mécanisme de réconciliation plus simple. Il y a aussi les partisans d'une révision de la Constitution qui intégrerait explicitement les Aborigènes à cette dernière. La réforme constitutionnelle ne s'avère pas aussi difficile en Australie qu'elle ne l'a été au Canada.

4.4.2 Services

La répartition des responsabilités des services entre les paliers de gouvernement fédéral, de l'État et locaux est la même pour les Aborigènes et les non-Aborigènes. Toutefois, les Aborigènes ne bénéficient pas, en général, du même niveau de services publics ou d'infrastructures que les autres Australiens. Les différents paliers de gouvernement reconnaissent l'existence de ces disparités. En 1993, ils ont rédigé un document commun intitulé *National Commitment to Improved Outcomes in the Delivery of Programs and Services for Aboriginal People and Torres Strait Islanders (National Commitment)*, qui définit les domaines précis de disparité et engage les trois paliers de gouvernement à éliminer ces disparités. Malheureusement, la majorité des Australiens ne croient pas à l'existence de ces disparités¹².

Le Commonwealth a également reconnu que la gamme des services offerts et les mécanismes de prestation ne conviennent pas toujours aux Aborigènes. En 1991, il a transféré la majorité des responsabilités de ses programmes aborigènes, prises en charge par l'ancien ministère des Affaires autochtones, à un nouvel organisme administré par les Aborigènes, l'*Aboriginal and Torres Strait Islander Commission* (ATSIC).

Principal organisme de décision du Commonwealth pour les questions aborigènes, l'ATSIC administre la plupart des programmes du Commonwealth destinés aux Aborigènes. Les autres organismes du Commonwealth ayant des responsabilités importantes auprès des Aborigènes sont le ministère de l'Emploi, de l'Éducation, de la Formation et des Affaires de la Jeunesse, ainsi que le ministère de la Santé et des Services à la famille.

L'ATSIC relève du ministre responsable des Affaires autochtones. Le ministre nomme le directeur général de l'ATSIC et bon nombre des présidents du conseil. Bien que ces personnes dirigent manifestement l'ATSIC, elles n'exercent pas un contrôle total sur la Commission. Une partie importante du budget de l'ATSIC doit être dépensée conformément aux priorités établies par le ministre, qui concernent généralement les logements sociaux et les infrastructures.

¹² La plupart des sondages montrent qu'une majorité d'Australiens estiment que les Aborigènes reçoivent de meilleurs services que les non-Aborigènes.



Le budget total de l'ATSIC pour l'exercice 1997 s'élevait à 950 millions de dollars, soit une légère hausse par rapport à 1996, lorsque le budget a été réduit de 11 %. Le budget est totalement discrétionnaire et les récentes compressions arbitraires ont créé un climat d'incertitude.

L'ATSIC offre un semblant d'organisation politique aborigène à tous les paliers de gouvernement. La Commission possède des bureaux locaux, régionaux et nationaux. Les bureaux locaux sont administrés par des conseils élus. Les rôles de chacun sont énumérés ci-dessous.

1. Le bureau national assure la liaison directe avec le gouvernement du Commonwealth.
2. Les bureaux des États veillent à la coordination des programmes de l'ATSIC avec les programmes de l'État et locaux, et ils représentent également les intérêts des Aborigènes à ce niveau.
3. Les bureaux régionaux contrôlent la majorité du budget de l'ATSIC et exécutent les programmes dans leurs collectivités respectives. Les conseils régionaux élus administrent 60 % des programmes de l'ATSIC.

Étant donné que l'ATSIC est un organisme du Commonwealth, les principaux programmes sortent de la sphère de responsabilité de l'État¹³. Les programmes de l'ATSIC comprennent : les projets de bien-être social, les programmes de stages, le logement communautaire, les infrastructures, les initiatives du gouvernement local et la facilitation des ententes entre les organismes aborigènes et les autres paliers de gouvernement. Cependant, la plus grande partie de ses dépenses est consacrée aux revendications du titre ancestral, à l'achat de terres et à la création d'entreprises. Ces dépenses ont représenté 540 millions de dollars en 1996. L'ATSIC n'est pas autorisée à faire appel à des entreprises contractuelles pour la prestation des services dont elle a la charge.

L'*Aboriginal and Torres Strait Islander Commission Act* (1989) fait constamment l'objet d'examens et de modifications. En avril 1997, la Commission a ordonné un examen complet de la loi qui, après consultation des collectivités, fera l'objet d'un rapport au cours du prochain exercice.

Étant donné que le public se méfie de l'ATSIC, ce dernier est l'organisme le plus étroitement examiné du Commonwealth. La bureaucratie gouvernementale supervise l'ATSIC qui fait également l'objet de vérifications par le bureau d'évaluation et de vérification (Office of Evaluation and Audit), et par le bureau national australien de vérification (Australian National Audit Office). L'ATSIC

¹³ Néanmoins, l'ATSIC rapporte qu'elle utilise la plupart de ses ressources pour combler les besoins non desservis par les programmes inadaptés de l'État.



possède une unité de sensibilisation à la fraude. En 1997, le gouvernement du Commonwealth a nommé un vérificateur spécial pour examiner les documents financiers des organismes aborigènes financés par l'ATSIC.

L'ATSIC fournit exclusivement les services qui font partie des responsabilités du Commonwealth. La plupart des services relèvent des États et ne sont donc pas touchés par l'ATSIC. Bon nombre d'organismes aborigènes allèguent que, dépit du *National Commitment*, les services ne pourront être améliorés que si on réforme le système de transfert¹⁴. Actuellement, les transferts ne sont pas assortis de conditions obligeant les bénéficiaires à fournir des services et des infrastructures adéquates aux collectivités aborigènes. Cependant, sur le plan politique, il n'est pas facile d'imposer des conditions supplémentaires. Contrairement à la plupart des autres pays, la part des subventions remboursables sous condition a augmenté au cours des vingt dernières années. Les États estiment qu'elles restreignent leur marge de manœuvre et leur capacité d'innover. Le Commonwealth ne semble pas prêt à se les mettre à dos en imposant d'autres conditions.

Dans le *National Commitment*, on a préconisé une autre formule pour améliorer les services destinés aux Aborigènes. Ce document a suggéré la négociation d'ententes officielles entre gouvernements, énonçant le rôle et les responsabilités de chaque gouvernement pour répondre aux besoins des Aborigènes et des collectivités aborigènes. L'ATSIC a recommandé de conclure des ententes dans les domaines de la santé, du logement, des infrastructures et de l'emploi, ainsi que dans ceux du financement des entreprises et de la gestion des terres. Aucune entente n'a été conclue jusqu'à présent.

La réponse des Aborigènes à cette omission comporte trois volets, dont les deux premiers sont des approches « d'intégration ».

(1) Le gouvernement du Commonwealth devrait avoir davantage recours aux subventions à des fins précises, assorties de conditions et d'exigences en matière de reddition de comptes. À ce chapitre, l'ATSIC a formulé la recommandation suivante :

- "Le gouvernement du Commonwealth devrait imposer] des exigences précises aux États et aux territoires pour que les fonds versés par le Commonwealth permettent de répondre adéquatement aux besoins des peuples autochtones." ¹⁵

¹⁴ En 1992, les conseils territoriaux du Centre et du Nord (organismes aborigènes régionaux) ainsi que l'ASTIC ont fait des propositions pour la réforme du système de transferts. Ces propositions ont été présentées à la *Commonwealth Grants Commission*, qui soutient habituellement leur cause mais qui a répondu que la question ne relevait pas de son mandat.

¹⁵ Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, « Reform of Commonwealth and State Financial Relations », 1997.



- "Le Commonwealth devrait tirer parti de sa position et déployer davantage d'efforts pour conclure des ententes avec les États et les territoires, qui définissent clairement les responsabilités des services et les paramètres d'évaluation du rendement pour les Aborigènes, au niveau de l'État et du Commonwealth."

(2) Enfin, une formule d'autonomie gouvernementale a fait surface.

- "Le Commonwealth devrait avoir davantage recours au financement direct des collectivités aborigènes afin qu'elles assurent leurs propres services ou qu'elles aient recours à des entreprises contractuelles à cet effet."¹⁶

L'approche radicale semble s'affermir par suite de l'impasse sur la réforme des relations financières entre les États et le Commonwealth, et de l'absence d'entente de service avec les gouvernements des États.

4.4.3 Options offertes aux Aborigènes pour améliorer les services

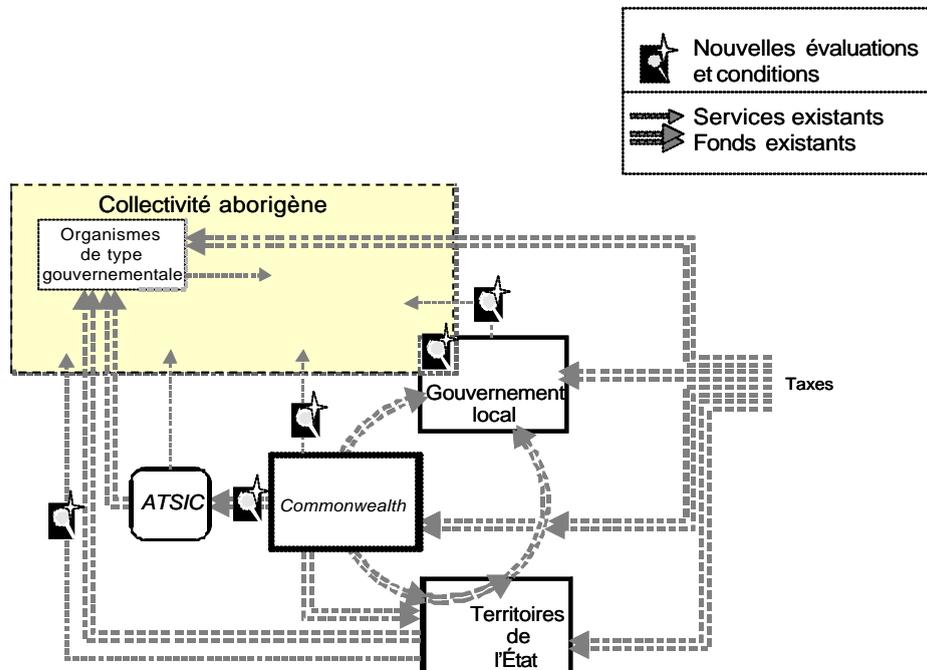
En 1993, les différents paliers de gouvernement d'Australie (Commonwealth, États et municipalités) ont réalisé conjointement une étude, intitulée *The National Commitment to Improving Outcomes for Aboriginals and Torres Strait Islanders*. Cette étude a montré que les peuples autochtones bénéficiaient de services et d'infrastructures inférieurs aux normes des trois paliers de gouvernement. La conclusion de l'étude est particulièrement troublante car les territoires comptant une nombreuse population autochtone reçoivent des montants de transfert relativement importants. Le problème réside dans le fait que rien dans la formule de transfert n'oblige les récipiendaires des transferts à consacrer les fonds aux services aborigènes. Par conséquent, la pauvreté des Aborigènes peut en fait devenir une source de richesse pour les autres Australiens.

Le *National Commitment* a engagé tous les paliers de gouvernement d'Australie à corriger cette situation. Il a réclamé la conclusion d'ententes entre les gouvernements et les organismes aborigènes afin de favoriser la prestation de meilleurs services. Cependant, cinq ans plus tard, on n'a relevé aucun signe manifeste d'amélioration. Pas une seule entente n'a été conclue. Les organismes aborigènes ont reconnu à l'unanimité que le *National Commitment* était un échec.

Les organismes aborigènes débattent actuellement des mesures à prendre face à cet échec. Les deux figures ci-dessous illustrent leurs deux principales solutions et l'incidence de chacune sur le cadre financier national.

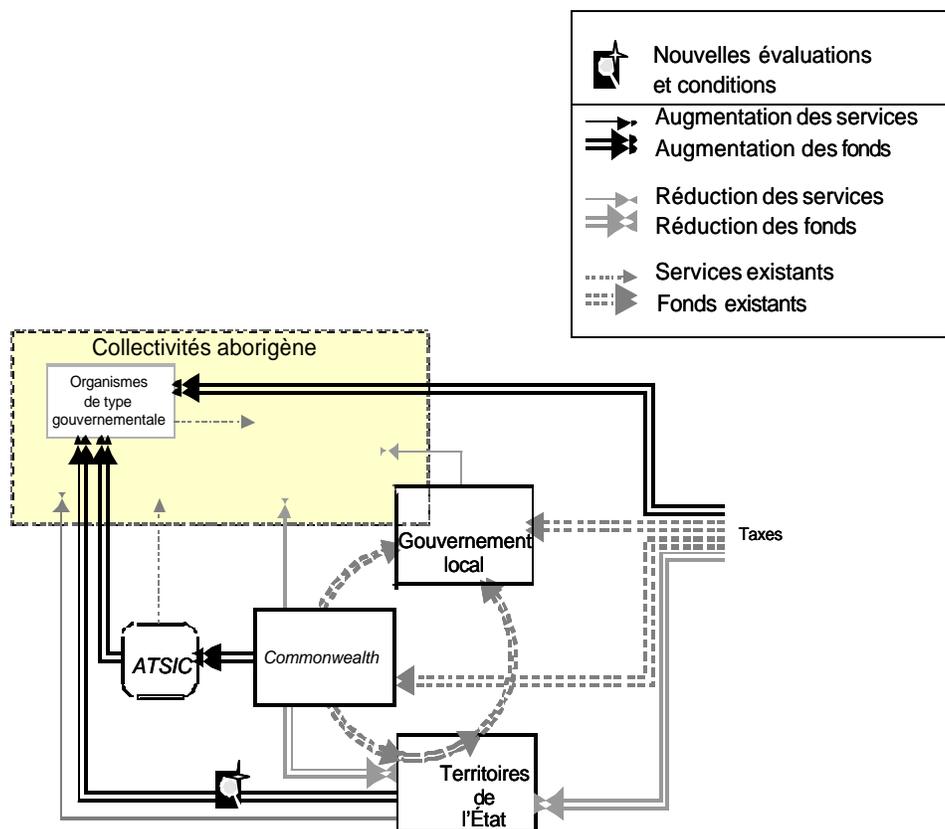
¹⁶ *Ibid.*

Figure 9. Option 1 - Imposer de nouvelles conditions aux transferts fédéraux



Dans l'option 1, le Commonwealth imposerait des conditions nouvelles et rigoureuses sur les transferts aux autres gouvernements. Ces conditions forceraient tous les paliers de gouvernement à recevoir des transferts du Commonwealth et à consacrer davantage de ces fonds aux services autochtones. Les modifications requises sont illustrées dans le diagramme ci-dessous. Une icône figurant dans la légende montre les transferts exigeant de nouvelles conditions, par exemple, les services du gouvernement du Commonwealth offerts aux collectivités aborigènes. Dans ce cas, le Commonwealth serait tenu de contrôler et d'évaluer les services offerts directement aux Aborigènes. Une autre icône indique qu'il faudrait procéder à des évaluations des dépenses engagées par l'entremise de l'ATSIC. En fait, les services fournis par tous les paliers de gouvernement aux collectivités aborigènes devraient faire l'objet d'une évaluation approfondie. On poserait de nouvelles conditions sur tous les transferts du gouvernement du Commonwealth aux États et territoires, aux gouvernements locaux et aux gouvernements locaux par l'entremise des États et territoires.

Figure 10 Option 2 – Créer une nouvelle relation financière pour le gouvernement autochtone



Dans l'option 2, le Commonwealth est appelé à concevoir une nouvelle relation financière qui permettra l'autonomie gouvernementale. Si cette option est choisie, les transferts existants seront réacheminés aux gouvernements aborigènes, et on modifiera en conséquence les responsabilités des services. Cela impliquerait la reconnaissance officielle des gouvernements aborigènes qui, en vertu de l'ancienne option, demeurent des «organismes faisant office de gouvernement ». La figure illustre l'incidence sur le nouveau cadre financier de la divergence des fonds de transfert et de la réaffectation des responsabilités des services. La figure dépeint les flux qui seront augmentés, réduits ou inchangés en vertu de la nouvelle relation financière. En bref, les transferts au gouvernement aborigène augmentent tandis que les transferts aux autres gouvernements sont réduits, de pair avec les responsabilités des services respectives. Les gouvernements aborigènes réclameraient également une part des recettes fiscales aux dépens des autres paliers de gouvernement.



L'option 1 présente l'avantage de ne pas exiger de refonte globale du cadre financier. L'option 2 exigerait probablement la réaffectation de l'assiette fiscale aux gouvernements aborigènes et provoquerait vraisemblablement une controverse, au même titre que la réduction des fonds de transfert.

Cependant, bien que l'option 1 soit plus facile à mettre en œuvre, elle causerait sans doute de plus grands problèmes à moyen terme que l'option 2. Les gouvernements infranationaux d'Australie se plaignent qu'une part plus élevée que la norme internationale de leurs transferts est assortie de conditions, et estiment que la qualité de leurs services en pâtit. L'option 1 exige une augmentation de ce pourcentage. Elle répète également les erreurs du premier modèle « d'ententes contractuelles » utilisé aux États-Unis (voir figure 5) - elle restreint l'autonomie gouvernementale en imposant des conditions. Par conséquent, on sera moins incité à innover dans la prestation des services, et les organismes aborigènes éprouveront plus de difficulté à dépenser dans des domaines prioritaires pour la collectivité.

Ces problèmes se répètent également au niveau local, où bon nombre de citoyens aborigènes exercent des pressions pour une réforme du système de transfert du gouvernement local. Les fonds publics des États destinés aux gouvernements locaux sont actuellement régis par les commissions locales des subventions à l'échelle de l'État, à l'instar de la Commission des subventions du Commonwealth. Le système comporte les mêmes failles : les commissions décident de la répartition des subventions, mais ne peuvent déterminer comment ces fonds sont dépensés. Il a été démontré que les services aborigènes étaient inférieurs aux normes dans de nombreuses régions. À la fin des années 1980, la commission locale des subventions gouvernementales de l'Australie occidentale a adopté un règlement pour corriger cette iniquité. Ce règlement lui permet de retenir des fonds destinés aux gouvernements locaux lorsque ces fonds ne sont pas dépensés équitablement au profit des collectivités aborigènes. En 1992, la commission a cessé de recourir à cette procédure, ayant déterminé qu'elle sortait de sa sphère de compétence.

4.4.4 Initiatives d'autonomie gouvernementale dans les collectivités aborigènes

La politique nationale officielle envers les Aborigènes se résume à « l'autonomie gouvernementale », assortie d'une participation maximale à la gestion. Cependant, dans le contexte australien, l'autonomie gouvernementale ne sous-entend pas nécessairement un engagement envers l'autonomie gouvernementale, ou une nouvelle relation financière. Il n'existe aucun engagement national à l'égard du transfert d'autres responsabilités de service ou de pouvoirs fiscaux aux gouvernements ou organismes aborigènes, ni d'engagement à l'égard d'un nouveau système de transfert pour les Aborigènes, ni à l'égard de la création de nouvelles compétences fiscales exclusives. Cependant, des initiatives spéciales ont été mises en œuvre.



En 1994, une centaine de gouvernements locaux autochtones et d'organismes « s'apparentant à un gouvernement local » ont reçu des fonds du Commonwealth en vertu des dispositions de financement de ses gouvernements locaux. Globalement, les deux tiers de ces organismes étaient du Territoire-du-Nord. Les autres provenaient des régions retirées. Pour que le Commonwealth puisse fournir des fonds à un organisme s'apparentant à un gouvernement local, il doit au préalable recevoir l'autorisation du gouvernement de l'État. Cette forme d'autonomie gouvernementale est facilement réalisée au sein du système fédéral australien car elle est entièrement fondée sur le territoire, et bon nombre de collectivités des régions retirées ont des populations exclusivement aborigènes.

Le Commonwealth a commencé à financer le gouvernement local aborigène à la suite d'une commission d'enquête menée en 1984, qui a établi qu'un grand nombre de collectivités autochtones ne recevaient pas de fonds alors qu'elles étaient inscrites à titre de gouvernements locaux ou d'organismes de type gouvernemental. On a formulé des recommandations sur les modifications à apporter au financement des gouvernements locaux, qui ont servi de fondement à la *Local Gouvernement (Financial Assistance) Act*, adoptée en 1986.

Des initiatives ont également été mises en œuvre au niveau des États. Cependant, les relations financières avec les États varient considérablement. Selon de nombreux observateurs, la plupart des projets de gestion autonome autochtones entrepris par les États seraient en fait des tentatives pour alléger les coûts des services autochtones. Des organismes autochtones rapportent que les États sont souvent hostiles envers les intérêts autochtones et manifestent peu d'intérêt pour la promotion de projets de gestion autonome autochtones.

En Australie occidentale, 29 conseils aborigènes ont reçu des pouvoirs en vertu d'un règlement. À l'instar du Canada, le ministre responsable doit approuver tous les règlements.

En 1984, l'État du Queensland a adopté les *Community Services (Aboriginals)* et *Community Services (Torres Strait) Acts*. Ces lois prévoyaient le transfert du pouvoir décisionnel aux collectivités autochtones, et visaient principalement à créer un cadre dans lequel les populations autochtones pourraient acquérir des pouvoirs d'autonomie gouvernementale, assortis d'actes constitutifs précisant la nature du gouvernement et de ses pouvoirs. Les pouvoirs à l'étude pour le transfert comprennent les services locaux, la police, les tribunaux et la gestion des ressources. Les fonds de l'État sont destinés à élaborer des plans communautaires sous l'égide du programme de structures alternatives de gouvernance (Alternative Governing Structures Program). L'ATSIC a également aidé les collectivités aborigènes à élaborer des plans communautaires dans ce cadre. L'État du Queensland s'est déclaré prêt à transférer les pouvoirs de collecte de recettes, y compris certaines recettes fiscales. Il semble également prêt à envisager ces arrangements au sein des grandes agglomérations.



Les conseils du Territoire-du-Nord ont rédigé un document de travail sur l'autonomie gouvernementale autochtone, qui toutefois n'a pas examiné les répercussions sur le cadre financier.

On compte environ 2 000 organismes autochtones inscrits (aborigènes et insulaires de Torres Strait) qui exercent des fonctions gouvernementales : services de soins, services juridiques, coopératives d'habitation, conseils territoriaux et organismes sociaux, culturels et de plein air. Recevant pour la plupart des fonds publics, ces petits organismes ne desservent souvent que leur collectivité locale, bien que certains assurent des services au niveau de l'État/du territoire ou au niveau national. Financés pour la plupart par des affectations annuelles, ces organismes doivent chaque année préparer des devis et négocier de nouvelles ententes, ce qui constitue une source de frustration.

4.5 Questions d'actualité et faits à noter

4.5.1 Ententes régionales

La mise sur pied de gouvernements aborigènes ou d'organismes de type gouvernemental d'autofinancement a été motivée en partie par leurs démarches en vue de récupérer un territoire et leurs droits sur les terres. Par exemple, l'adoption de l'*Aboriginal Land Rights Act* au milieu des années 1970, et de la *Native Title Act* en 1993, a permis la création des conseils territoriaux autochtones dans le Territoire-du-Nord. Ces conseils ont les pouvoirs légaux de statuer sur les questions d'utilisation des terres pour les terres autochtones. Ils se consacrent actuellement à la défense des intérêts autochtones et à la prestation de nombreux services. Ils aident les organismes aborigènes dans leurs démarches pour récupérer un territoire et négocier les conditions d'utilisation de leurs terres. Ces conseils reçoivent du financement garanti du Commonwealth sous forme de subventions égales à un pourcentage fixe des redevances sur leurs terres.

Émanant de la décision *Mabo*, la reconnaissance du titre ancestral d'une vaste partie du territoire australien a mis de la pression sur les sociétés commerciales, en particulier les sociétés minières, pour qu'elles traitent avec les Aborigènes. Les organismes aborigènes ont tiré parti de la conjoncture pour négocier des « ententes régionales ». Pour l'essentiel, il s'agit d'accords contractuels visant à combler le vide juridique. Les organismes aborigènes et les sociétés commerciales négocient des conditions d'accès aux terres ayant le titre ancestral. Les ententes régionales ont servi d'incitation à l'autonomie gouvernementale; étant plus au fait de la gestion des terres, les Aborigènes ont accès à de meilleurs emplois et revenus et disposent d'une plus grande capacité de négociation avec les gouvernements des États et du Commonwealth.



4.5.2 Statut d'État du Territoire-du-Nord

L'autre moteur de l'évolution des gouvernements aborigènes est la motivation politique du Territoire-du-Nord d'accéder au véritable statut d'État. Actuellement territoire autonome, le Territoire-du-Nord est également le plus important bénéficiaire de paiements de péréquation du Commonwealth d'Australie, du fait de sa population aborigène relativement nombreuse. Toutefois, ces fonds ne sont apparemment pas consacrés aux services et infrastructures autochtones.

Les législateurs du Territoire-du-Nord désirent acquérir un véritable statut d'État. Cependant, 26 % de la population du territoire est aborigène et le soutien de la population à ce chapitre dépend des facteurs suivants :

- une plus grande reconnaissance de leurs droits à la terre;
- la protection de leurs sites sacrés et culturels;
- la garantie que les subventions reçues au titre de la formule de péréquation et basées sur le désavantage aborigène seront consacrées aux collectivités aborigènes;
- la reconnaissance de leur droit à l'autonomie gouvernementale.

4.5.3 Pressions pour l'adoption d'un nouveau cadre financier national

Les organismes aborigènes ont commencé à réagir politiquement à l'échec du présent cadre financier en fournissant des services adaptés aux Aborigènes. En liaison avec des groupes non aborigènes, ils considèrent qu'il est nécessaire de réformer en profondeur le financement des services aborigènes¹⁷, position qu'ont reconnu les gouvernements d'Australie. Cependant, le *National Commitment* n'a donné aucun résultat. Le Commonwealth n'a pris aucune mesure pour ajouter des conditions à l'octroi de subventions destinées aux services aborigènes. Aucune entente n'a été conclue entre le gouvernement du Commonwealth, les gouvernements des États ou les gouvernements locaux pour délimiter les responsabilités des services pour les Aborigènes, ou pour établir des indicateurs de rendement.

¹⁷ *La Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody* a critiqué la politique gouvernementale qui préconise l'intégration des services autochtones et a fait référence aux « ententes de financement complexes et confuses qui gênent déjà les collectivités autochtones ». Elle a poursuivi en concluant qu'il était « réellement nécessaire que les gouvernements se réunissent pour examiner le mécanisme complexe de financement dans le domaine des affaires autochtones ».



On recherche par conséquent des solutions de rechange, notamment une plus grande autonomie gouvernementale qui serait financée à même les subventions directes et éventuellement les recettes autonomes, y compris les recettes fiscales. Cependant, le mouvement vers l'autonomie gouvernementale *semble* n'avoir débuté qu'avec la question de sa place dans le cadre financier national. On se prononce en faveur de différentes solutions. Certains organismes autochtones désirent simplement que l'on consacre une part plus importante des fonds du Commonwealth aux programmes autochtones. D'autres désirent qu'on impose des conditions supplémentaires à l'octroi des subventions du Commonwealth versées aux autres paliers de gouvernement. Certains proposent de regrouper les fonds destinés aux services autochtones des organismes du Commonwealth ainsi que les transferts des États et des gouvernements locaux, afin de constituer des subventions versées directement aux organismes autochtones. En plus d'une réforme des transferts, les organismes autochtones désirent également que le gouvernement examine les « besoins énormes en immobilisations des collectivités autochtones » qui n'ont pas été desservis équitablement.

La situation n'a pas progressé à cause de la réticence du gouvernement de régler la question pour des raisons politiques, et de l'absence d'une position nationale claire et cohérente des Autochtones. Dans un récent article, (financé en partie par l'ATSIC), *Australian fiscal federalism and Aboriginal self-gouvernement : some issues of tactics and targets*, on met en relief les points suivants :

Dans le document, on se demande si les organismes autochtones qui aspirent à l'autonomie gouvernementale de cette façon ont une idée claire de ce qu'ils désirent accomplir, par quels mécanismes fiscaux fédéraux et comment ils comptent s'y prendre. (Sanders, 1995, p.1)

Le document conclut que les objectifs des organismes autochtones aspirant à l'autonomie gouvernementale par le biais du fédéralisme fiscal australien ne sont pas clairs, et que ces derniers devraient réexaminer en profondeur leurs tactiques et objectifs. (Sanders, 1995, p.1)

En bref, le document indique que les Autochtones doivent décider dans quelles situations ils aimeraient qu'on ajoute des conditions à l'octroi des subventions aux gouvernements des États et locaux, et dans quels domaines ils préféreraient assurer la prestation directe des services. La position de l'ATSIC ne semble pas encore remettre directement en question la notion selon laquelle on devrait soutenir les besoins des Autochtones en laissant la responsabilité des services aux États, tandis que le Commonwealth aurait davantage recours aux transferts à des fins précises. Cependant, bon nombre prétendent que cela ne sera pas possible, compte tenu de l'état actuel des relations financières entre le Commonwealth et les États. L'organisme finance également les études sur les modalités d'autonomie gouvernementale et collabore avec les collectivités et gouvernements locaux pour établir des gouvernements locaux autochtones chargés d'accroître les recettes. Il étudie la possibilité de conclure des ententes entre le



Commonwealth, les États et les gouvernements locaux pour la prestation de services pertinents pour les Aborigènes.

En 1993, la Commission responsable des subventions du Commonwealth a examiné la question des services aborigènes dans le cadre financier. Elle a conclu que le système actuel ne répondait pas aux besoins des Aborigènes. Dans certains cercles responsables des politiques, on avance que le CGC étudie la mise sur pied d'un système de péréquation fiscale permettant de financer directement les collectivités aborigènes, leurs organismes de direction et les organismes de service. Ce travail n'a pas été accompli.

Le Commissaire responsable de la réconciliation pense que la réforme fiscale ne peut réussir que si elle est dirigée par le gouvernement du Commonwealth. Le Commonwealth contrôle la majorité de l'assiette fiscale et a des antécédents plus honorables que le gouvernement de l'État au chapitre de la promotion des droits des Aborigènes.

4.6 Résumé

Il existe des parallèles frappants entre les Aborigènes d'Australie et les Premières nations. Les deux peuples ont une population nombreuse vivant dans des régions relativement peu peuplées du pays. Ils ont tous deux acquis de vastes bandes de terres dans ces régions. Ils ont des liens culturels et spirituels solides avec la terre, et leur titre ancestral sur la terre a été reconnu par le plus haut tribunal du pays. Les deux peuples sont aux prises avec la pauvreté, des services publics médiocres et des infrastructures déplorables. Les deux cherchent à utiliser les terres nouvellement acquises et leurs droits sur les terres pour promouvoir le développement économique et une plus grande autonomie. Ils sont tous deux confrontés à la résistance politique de la population australienne qui croit que les peuples autochtones reçoivent des services spéciaux et que leurs revendications constituent une menace pour l'investissement et l'économie.

Les Aborigènes d'Australie sont défavorisés à certains égards par rapport aux Premières nations. Par exemple, contrairement au Canada, le gouvernement du Commonwealth a implicitement menacé d'abolir le titre ancestral. Il n'a aucun engagement officiel à l'égard de l'autonomie gouvernementale. Il n'a pas d'obligation découlant de traités envers les Aborigènes. Les droits des Aborigènes ne sont pas reconnus dans la Constitution. Il n'existe pas de relation de type fiduciaire ni d'exonérations fiscales entre les Aborigènes et leur gouvernement national. Les gouvernements aborigènes ne disposent d'aucune assiette fiscale.



Les Aborigènes d'Australie bénéficient également de certains avantages. Il y a moins de possibilité d'impasse sur le plan constitutionnel. Le gouvernement du Commonwealth s'est engagé à formuler une loi sur la réconciliation avec les Aborigènes. Le Commonwealth est mieux placé pour agir unilatéralement que le gouvernement fédéral du Canada. Il contrôle une plus grande part de l'assiette des recettes. Il n'est pas empêtré dans un conflit avec les États à propos de la responsabilité des services aborigènes. Les Aborigènes des centres urbains et de l'arrière-pays sont desservis par les mêmes organismes de service. Les organisations politiques aborigènes sont plus faibles que celles des Premières nations, mais elles fonctionnent sur une grande échelle géographique et sont moins gênées par les divisions internes et les pouvoirs étroitement gardés au niveau des municipalités.



5 Conclusions

5.1 Le défi commun – Une relation financière qui soutient la reconstitution des institutions politiques et procure de meilleurs résultats

Les peuples autochtones d'Australie, de Nouvelle-Zélande, du Canada et des États-Unis ont beaucoup de points communs : ils sont minoritaires dans leurs pays respectifs, mais ont une population plus jeune au taux de croissance plus rapide. Ils ont souffert de traumatismes analogues qui ont eu des répercussions semblables – selon tous les indicateurs socioéconomiques, ils sont défavorisés par rapport au reste de la population, ils sont sous-représentés dans le monde des affaires et reçoivent des services publics et des infrastructures nettement inférieurs aux normes nationales.

Chacun de ces peuples autochtones tente maintenant, avec plus ou moins de succès, de récupérer une partie de ses terres, de recevoir de meilleurs services et de rebâtir ses institutions politiques. Pour ce faire, ils doivent modifier leurs relations financières actuelles. En fait, tant qu'ils n'auront pas établi une relation financière convenable, leurs problèmes économiques et sociaux persisteront – taux élevé de chômage, faibles revenus, services et infrastructures médiocres, et taux élevés de personnes emprisonnées et de prestataires de l'aide sociale.

Dans chaque pays, le profil démographique unique de ces peuples et leur état de développement lamentable a attiré l'attention des décideurs. Le pourcentage de leur population active doublera bientôt, au même titre que le coût réel de leur faible participation à la vie économique si leur situation actuelle ne s'améliore pas. Cela ne fera qu'exacerber les problèmes de soutien des programmes sociaux et du niveau de vie dans une société vieillissante. Toutefois, les non-Autochtones des pays étudiés ne sont, en général, pas réellement conscients de cette situation, en particulier des points suivants :

- l'étendue de la position d'infériorité des Autochtones;
- les facteurs historiques à l'origine de cette position d'infériorité;
- ce qui rend le peuple autochtone différent des autres minorités ethniques d'un pays;
- la situation démographique différente de la population autochtone;
- l'incidence qu'auront la position d'infériorité et la situation démographique des Autochtones sur leur avenir économique.

La politique nationale doit réaliser deux objectifs : sensibiliser la population aux cinq points ci-dessus et corriger les facteurs à l'origine de la position d'infériorité des Autochtones – objectif qui exige une nouvelle relation financière.



Dans la plupart des cas, les efforts déployés pour réformer les relations financières sont fragmentaires. Différents groupes mettent l'accent sur des éléments précis de leur relation financière, sans les relier aux autres éléments. De plus, chaque groupe adopte une approche qui lui est propre, en raison de la différence de contexte et des obstacles rencontrés. Toutefois, ces expériences apportent des leçons utiles qu'on peut diviser en trois catégories :

- celles qui sont directement et précisément pertinentes pour les quatre initiatives concernant la relation financière décrites dans *Rassembler nos forces* – obligation de rendre compte, systèmes de données, formules de transfert et systèmes fiscaux;
- les leçons tirées des interactions entre les éléments de la relation financière;
- les leçons tirées des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre d'une nouvelle relation financière.

5.2 Comprendre l'autonomie gouvernementale

Une nouvelle relation financière doit permettre de soutenir financièrement tous les pouvoirs dévolus en vertu de l'autonomie gouvernementale. Dans l'idéal, la détermination des pouvoirs dévolus devrait être fondée sur la logique de l'autonomie gouvernementale pour le peuple autochtone (c.-à-d. ce qu'un gouvernement autochtone pourrait fournir de façon plus efficace, et ce qui est nécessaire pour promouvoir la culture). Ainsi, une « bonne » relation financière serait une relation qui procure les moyens financiers d'exercer ces pouvoirs.

Il n'est pas facile de définir de « bons » pouvoirs. L'autonomie gouvernementale est un phénomène relativement nouveau, dont on comprend mieux la raison d'être politique qu'économique. L'octroi de l'autonomie gouvernementale est souvent perçu, à tort, comme un compromis en vertu duquel on accepte les coûts économiques afin de parvenir à des fins politiques. En bref, l'autonomie gouvernementale entraînerait des coûts plus élevés et des pertes d'efficacité pour la nation dans son ensemble.

Ce point de vue sur le rapport « coût économique/avantage politique » n'est pas totalement exact. Certains éléments de l'autonomie gouvernementale entraînent *effectivement* des coûts plus élevés - par exemple, de nouvelles mesures et institutions politiques pour faire avancer la culture autochtone. Cependant, l'autonomie gouvernementale réduira globalement les coûts d'administration gouvernementale et favorisera la croissance économique. Bien conçue, elle permettra de créer des services publics plus efficaces, de renforcer la croissance économique sur les terres revendiquées et d'améliorer la qualité des services offerts aux résidents autochtones.



Pour prendre conscience des avantages, il faut d'abord comprendre pourquoi les Autochtones gagnent à assurer eux-mêmes la prestation de certains services. Les peuples autochtones s'entendent sur le fait qu'ils ont des façons uniques de faire des affaires, des formes de communication très particulières, une meilleure connaissance de leurs capacités et ressources que les non-Autochtones et un consensus collectif distinct. Une plus grande autonomie gouvernementale leur permettrait de tirer un meilleur parti de ces attributs. De plus, la relation financière actuelle offre souvent peu d'incitatifs au peuple autochtone pour rechercher la croissance économique et la rentabilité des services.

Dotées des pouvoirs nécessaires rattachés à l'autonomie gouvernementale, les Premières nations pourraient tirer pleinement parti des avantages énumérés ci-dessus. Une relation financière appropriée leur procurerait les moyens financiers d'exercer ces pouvoirs. Cependant, l'exercice de ces pouvoirs doit être limité par les moyens financiers de la nation, les impératifs de rentabilité et l'union économique et sociale de la nation. Une nouvelle relation financière devrait, par conséquent, être suffisamment souple pour permettre une certaine expérimentation.

La "combinaison" idéale de pouvoirs pour le gouvernement autochtone ne correspondra probablement pas aux pouvoirs octroyés actuellement au gouvernement provincial ou municipal. La relation financière devra, par conséquent, être distincte de celle qui est autorisée au niveau du gouvernement de l'État ou du gouvernement local. L'accord-cadre du CYFN a reconnu ce point en autorisant les négociations entre les parties pour rechercher le meilleur éventail de pouvoirs pour les Premières nations du Yukon.

5.3 Le défi de la transformation

Les figures 11 et 12 illustrent le défi que représente la transformation de la relation financière actuelle. La figure 11 montre certains problèmes qui y sont rattachés, alors que la figure 12 propose une éventuelle relation financière améliorée qui corrigerait ces failles.

Les principales différences entre les figures 11 et 12 sont les suivantes.

- Les gouvernements autochtones réaliseront des recettes autonomes plus importantes et obtiendront des transferts directs plus élevés du gouvernement fédéral (illustré par les lignes plus épaisses).
- Les citoyens des réserves recevront moins de services directement des autres gouvernements (illustré par les lignes plus fines).
- Les Premières nations recevront une part des transferts fédéraux octroyés aux gouvernements provinciaux, qui sera proportionnelle au fardeau des responsabilités des services assumées auparavant par les gouvernements provinciaux. Les Premières nations récupéreront en particulier une partie



des subventions de péréquation reçues par les provinces. Cependant, on pourrait accroître les fonds versés par les Premières nations aux gouvernements provinciaux si ces dernières décident de confier certains services à des organismes de service provinciaux.

- On procédera vraisemblablement à une fusion des administrations locales indiennes pour établir des administrations plus vastes.
- On réduira les ambiguïtés entre les Indiens des réserves et les Indiens hors réserves (illustré à la première figure par des pointillés se transformant en lignes dans la deuxième figure).

Les modifications à apporter à la relation financière et les nouvelles fonctions nécessaires pour l'administrer sont illustrées. À ce chapitre, les institutions autochtones devront jouer un rôle dans la négociation ou dans la gestion des ententes. Les principaux changements illustrés sont les suivants :

1. Cadre pour les accords de perception fiscale : si une nouvelle relation financière est instaurée, un nombre accru de Premières nations créeront probablement des systèmes fiscaux et bénéficieront de nouveaux pouvoirs fiscaux pour les administrer. Cette expansion des pouvoirs fiscaux perturbera considérablement le système actuel d'accords individuels de perception fiscale avec chacune des Premières nations. On simplifiera le système et on réduira considérablement les frais administratifs si le recouvrement des impôts est effectué dans le cadre d'un accord de perception global.
2. Il faudra adopter des formules de calcul pour déterminer les droits de transfert des Premières nations, qui devront être négociées, administrées et être intégrées aux systèmes d'imposition et de transfert. L'administration de ces formules exigera l'adoption de systèmes améliorés de collecte des données et de présentation de rapports financiers par les gouvernements autochtones. Il faudra également créer des formules de remboursement pour déterminer la répartition des transferts entre les nations individuelles.
3. Il faudra concilier les responsabilités des services et les droits de transfert entre les gouvernements autochtones et les provinces. On devra donc évaluer les formules de calcul des droits pour les provinces ainsi que pour les gouvernements autochtones. Il faudra également conclure des ententes de services entre les administrations autochtones et les gouvernements provinciaux. À cet effet, on pourra faire appel aux organismes provinciaux de services, ainsi qu'à des organismes autochtones pour certains services, comme ceux destinés aux citoyens autochtones. Ces ententes de service et de conciliation exigeront des systèmes de données améliorés.



4. La future relation financière envisagée améliorerait l'accès au capital et créerait un climat propice aux investissements dans les territoires autochtones. Elle améliorerait aussi les systèmes d'information et de présentation des rapports financiers dans les réserves, assurerait une stabilité financière pour les investisseurs et améliorerait l'administration. Elle permettrait d'obtenir des fonds pour améliorer les infrastructures et les services, en particulier si l'on soutient la capacité de financement des administrations autochtones.

Figure 11. Cadre financier pour les Premières nations du Canada

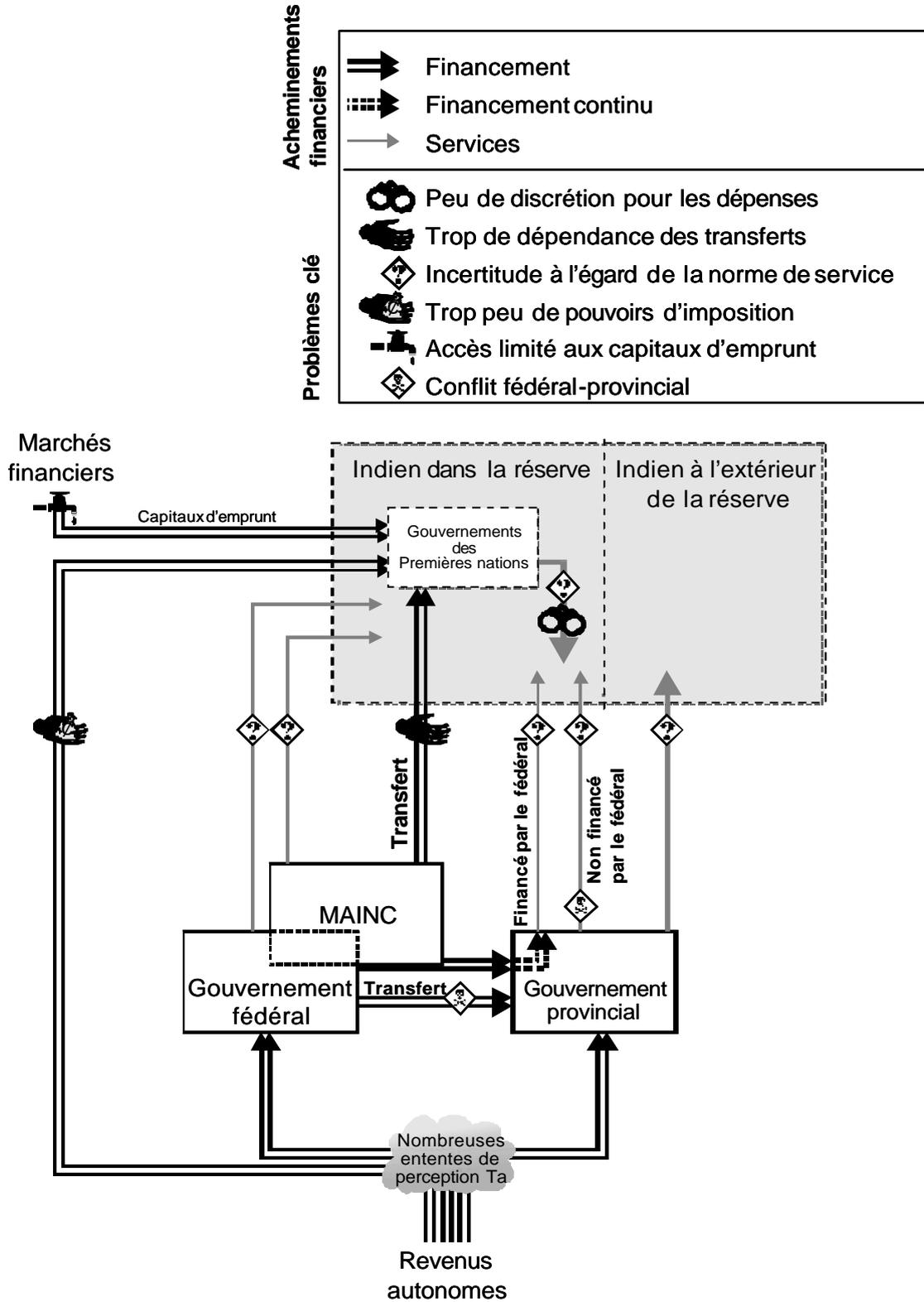
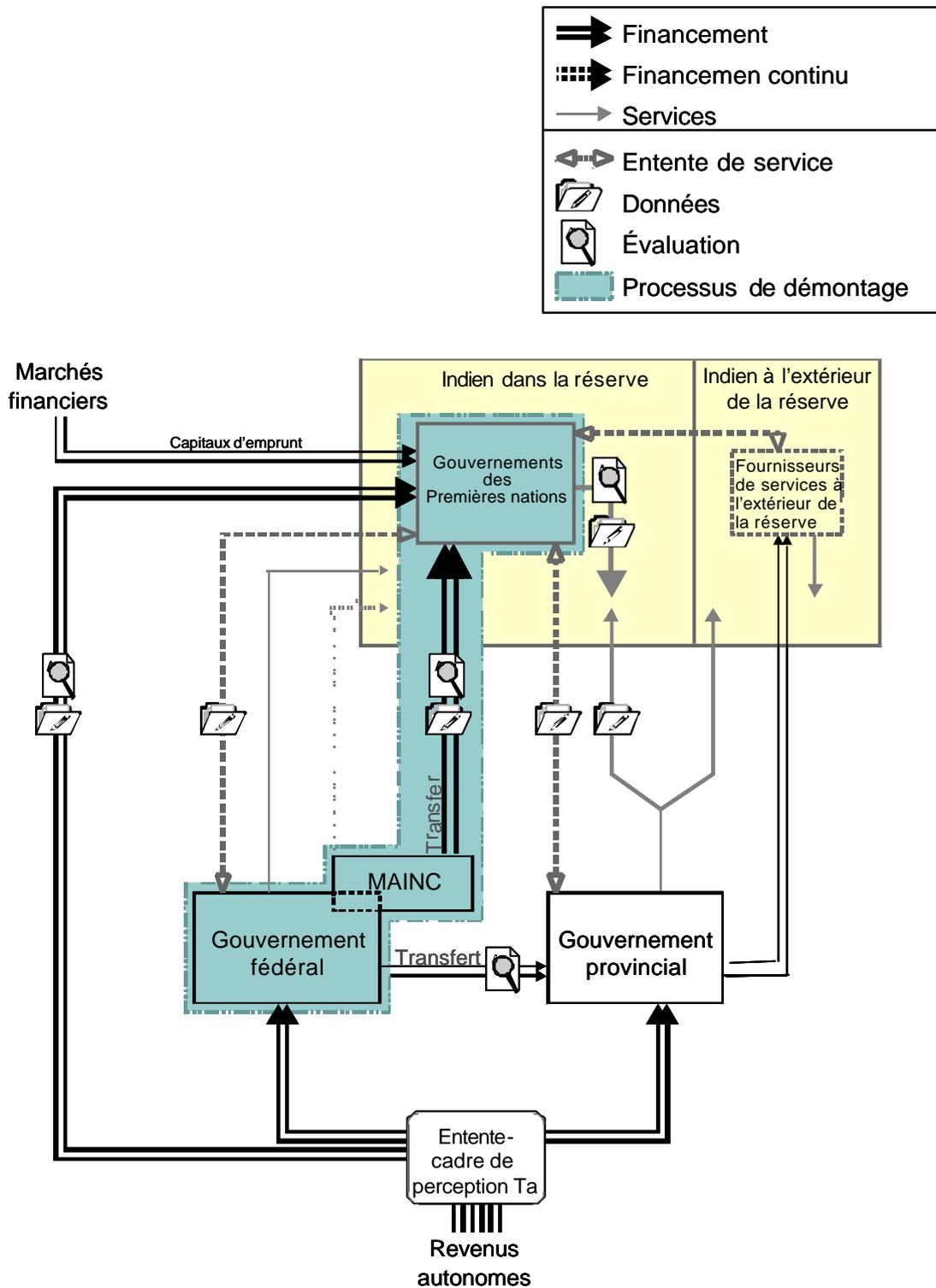




Figure 12. Défi de la transformation au Canada





5.4 Définition des besoins financiers

Pour mettre sur pied une nouvelle relation financière, il faut d'abord déterminer les besoins financiers associés aux nouvelles responsabilités de services des Premières nations. Les exigences en matière de recettes devraient être fondées sur les coûts de prestation de ces services selon les normes nationales. À cet effet, on établirait des devis des différences de coûts des services selon la région, comme c'est le cas de l'Accord-cadre du CYFN au Yukon. Toutefois, ce dernier n'indique pas s'il indemnise entièrement la différence de coûts découlant de l'absence d'économies d'échelle à la portée de bon nombre de Premières nations. L'indemnisation totale réduirait en fait les incitatifs à la rentabilité administrative.

5.4.1 Clarification des pouvoirs fiscaux et des responsabilités des services

Une relation financière comporte la répartition entre gouvernements des pouvoirs d'accroissement des recettes, des responsabilités des services et des transferts, dont chacun doit être défini dans la nouvelle relation. Ne pas reconnaître la relation entre les trois créerait des incohérences et des litiges. Les conflits de compétence entre les États américains et les gouvernements tribaux, décrits au chapitre 3.5, en sont une illustration. Le problème réside dans le manque de clarté des compétences fiscales et les responsabilités des services entre l'État et les gouvernements tribaux. Les services inférieurs aux normes offerts aux Aborigènes d'Australie constituent un autre exemple. Ils sont dus à l'absence de responsabilités des services clairement définies entre les gouvernements locaux, des États et du Commonwealth. Dans les deux cas, le manque de clarté a provoqué la méfiance, des litiges constants et un vide au niveau des programmes. Dans l'exemple américain, il a miné la stabilité financière des gouvernements tribaux et l'intégrité de leurs systèmes fiscaux. Dans les deux cas, les perspectives économiques du peuple autochtone en ont souffert.

L'Accord-cadre du CYFN au Yukon comporte des failles à ce chapitre. On constate une énorme ambiguïté sur l'attribution finale des responsabilités des services et des pouvoirs fiscaux. Bon nombre de pouvoirs fiscaux concurrents demeureront probablement sur les terres conférées par l'entente, et feront que différents peuples paieront des impôts à différentes administrations.

5.5 Élaboration d'un processus de mise en œuvre

La clé de la réussite d'une nouvelle relation financière réside dans son processus de mise en œuvre. Lorsque ce processus est adapté, il est plus facile de rajuster, au besoin, un élément de la relation. Dans le cas contraire, la relation financière la mieux conçue échouera. Un bon processus doit :



- bâtir une capacité administrative au sein des institutions autochtones;
- bâtir un consensus au sein des Premières nations de l'ensemble du pays et maintenir leur participation;
- permettre d'expérimenter la formule;
- bâtir un consensus à l'extérieur des collectivités autochtones en identifiant les parties intéressées;
- mettre sur pied les institutions des Premières nations qui régiront la relation financière et géreront son évolution.

5.5.1 Rôle de direction du gouvernement fédéral

Dans tous les cas étudiés, le gouvernement fédéral a dû prendre la défense des droits des Autochtones pour diverses raisons. Les gouvernements fédéraux ont habituellement une plus longue expérience des relations avec le peuple autochtone. Le traitement équitable du peuple autochtone est une question nationale, et non pas locale. La relation au niveau national est en général moins conflictuelle car les gouvernements autochtones sont considérés comme des gouvernements infranationaux dans la « course » aux fonds de transfert et à la souveraineté. Enfin, pour qu'une nouvelle relation ne perturbe pas le cadre financier national ou l'union économique, il est nécessaire que l'autorité fédérale dirige le processus.

5.5.2 Anticipation de la résistance

Chaque fois que des gouvernements autochtones ont exercé de nouveaux pouvoirs, ils ont, en général, créé des tensions avec les gouvernements municipaux et des États pour les raisons suivantes :

- les gouvernements autochtones sont en compétition pour les fonds de transfert et l'assiette fiscale¹⁸;
- l'existence des gouvernements autochtones rend plus difficile la prise de décisions concernant les terres et les ressources;
- les gouvernements autochtones récupéreront un certain nombre des pouvoirs sur leurs terres, actuellement détenus par d'autres paliers de gouvernement.

Toutefois, la désinformation provoque également des tensions et, dans chaque cas étudié, des critiques similaires résumées ci-dessous.

¹⁸ En réalité, bien que ces gouvernements soient souvent libérés de nombreuses responsabilités coûteuses des services, ils peuvent être perdants. Par exemple, la Saskatchewan et le Territoire-du-Nord de l'Australie reçoivent tous deux des montants de transferts élevés en raison de leur importante population autochtone. Ils perdront beaucoup de ces transferts en vertu de la nouvelle relation financière.



- Les nouvelles ententes accroîtront le coût et la complexité du gouvernement.
- Les nouvelles ententes entraîneront davantage de formalités administratives.
- La capacité des autres gouvernements de gérer les terres et l'économie sera touchée.
- Les nouvelles ententes provoqueront un climat d'incertitude néfaste aux investissements.
- L'unité du pays est en danger.
- Les avantages d'un gouvernement autochtone n'ont pas été prouvés.
- Les gouvernements autochtones reçoivent plus de pouvoirs et de subventions que les autres gouvernements.
- Les Autochtones bénéficient de droits particuliers, et une nouvelle relation financière consacra ces droits.
- La mise en œuvre d'une nouvelle relation va à l'encontre des aspirations du groupe autochtone et sert uniquement les intérêts de « l'industrie » autochtone.

Les premiers participants à la nouvelle relation financière feront l'objet d'un examen plus minutieux, et seront tenus de faire mieux, que les autres gouvernements du Canada. Bon nombre des critiques formulées seront injustes ou inexacts. Pour régler ce problème, il faut mettre sur pied un processus de consultation et de communication, et solliciter le soutien des tiers intéressés (en Australie, il s'agit quelquefois d'entreprises individuelles). La relation financière doit reposer sur des principes faciles à comprendre, une formule connue et des rapports financiers adéquats. On devrait tout particulièrement encourager la reddition de comptes par la transparence et l'harmonie de la réglementation avec celle des compétences voisines (voir point 5.4), en élaborant un cadre national de mise en œuvre; un système complet de consultation et de communication et un processus de qualification.

5.5.3 Obligations redditionnelles

L'obligation de rendre compte comporte deux éléments. Tout d'abord, les gouvernements autochtones doivent être responsables envers leurs propres citoyens. Aux États-Unis et au Canada, où les droits issus des traités ont toujours été étroitement surveillés, toute nouvelle relation doit tenir compte des répercussions de la relation financière sur ces droits. Les gouvernements



national et provinciaux doivent être responsables, vis-à-vis de leur électorat, de l'utilisation des fonds publics, du traitement des tiers et de la décision de constituer les nouvelles ententes en droits spéciaux.

On facilitera les deux types d'obligations redditionnelles en se concentrant sur l'évaluation des résultats et en veillant à la préparation administrative des gouvernements tribaux. Il est plus coûteux d'instaurer la surveillance étroite des résultats des programmes et des données financières, et cela a pour effet de réduire l'efficacité de l'autonomie gouvernementale. L'expérience américaine à ce chapitre a consisté à mettre l'accent sur l'évaluation des résultats afin de créer des incitatifs à la prestation efficace des services. Cette méthode a également favorisé l'autosuffisance et réduit les frais d'administration.

L'expérience a montré qu'il est facile d'honorer ses obligations redditionnelles lorsque les conditions suivantes sont remplies : 1) les gens comprennent quel palier de gouvernement est responsable des services, 2) ils s'entendent sur ces priorités de services, 3) ils savent comment ces services sont payés et 4) la relation financière permet de concilier les intérêts d'un gouvernement avec ses responsabilités.

Ces conditions amènent aux recommandations suivantes.

- La relation financière doit préciser clairement les responsabilités de chaque palier de gouvernement envers chacune des Premières nations.
- La formule de transfert doit être aussi claire et facile à comprendre que possible, et être modelée sur les formules appliquées aux provinces et territoires.
- La relation financière pour toutes les Premières nations doit s'inscrire dans un cadre commun qui devrait être défini par une table ronde nationale sur les relations financières des Premières nations. Les relations financières seraient ainsi plus faciles à comprendre et faciliteraient les comparaisons entre compétences. Tous les gouvernements autochtones admissibles devraient posséder les mêmes pouvoirs, responsabilités des services, pouvoirs fiscaux, droits de transfert et conditions connexes. Il ne s'agirait pas d'offrir une formule « passe-partout », mais simplement le même choix d'options à tous.
- Un cadre national doit comporter : 1) des normes nationales pour les rapports financiers, 2) des normes nationales pour les méthodes de collecte statistique, 3) une formule nationale pour les droits de transfert, 4) des conditions nationales de transfert et 5) une loi habilitante nationale pour la prise en charge des pouvoirs fiscaux.



- On devrait encourager les gouvernements autochtones à établir des constitutions. Aux États-Unis, la politique consiste à promouvoir l'obligation de rendre compte des gouvernements autochtones envers leurs citoyens, et qui signale la stabilité aux investisseurs.
- On doit établir les conditions d'admissibilité pour les nations autochtones désireuses de participer aux nouvelles ententes. Il s'agit d'une politique américaine qui a été adoptée pour promouvoir l'obligation de rendre compte sans restreindre l'exercice de la souveraineté tribale. Les gouvernements tribaux devraient également démontrer qu'ils maîtrisent les compétences requises en matière d'administration, de planification et de rapports financiers. Les normes d'admissibilité doivent avoir une portée nationale, être conçues et administrées en collaboration avec des institutions autochtones et, dans la mesure du possible sur le plan politique, des tiers influents. Les participants logiques à l'établissement des normes seraient la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI), un organe de financement autochtone et un nouvel organisme autochtone de vérification indépendant. Cette méthode offre notamment l'avantage :
 - d'assurer aux investisseurs qu'il s'agit d'un gouvernement compétent et qualifié;
 - de s'assurer que les normes seront établies en tenant compte des besoins particuliers des Premières nations;
 - de signifier que les Premières nations se prendront en main;
 - de procurer aux Premières nations les fondations d'une coopération à l'échelle nationale;
 - de servir de terrain d'essai à l'acquisition du savoir-faire en matière d'administration et d'investissements au sein des Premières nations;
 - de favoriser l'adoption de pratiques uniformes en matière de présentation de rapports.

5.5.4 Mise sur pied d'institutions de soutien

Une nouvelle relation financière exige des institutions de soutien chargées de superviser son développement, de bâtir la compétence administrative au sein des collectivités autochtones et d'aider à régir les nouvelles ententes. Ces institutions faciliteraient le processus de modification de la relation financière, consécutif à l'évolution de la conjoncture et des priorités.



Ces institutions seraient administrées par des Autochtones, soit des représentants des Premières nations de l'ensemble du pays afin de renforcer la cohésion politique. Elles procureraient ainsi aux Premières nations un sentiment d'appartenance au processus de relation financière, et amélioreraient aussi les communications entre les collectivités et les gouvernements autochtones, les autres gouvernements et les investisseurs du secteur privé. Enfin, elles permettraient de mettre sur pied de plus importants groupes d'administration autochtones, et d'assurer ainsi la rentabilité des services administratifs.

Le soutien des institutions devrait comporter les éléments ci-après.

- Une fonction de formation pour les administrateurs et les prestataires de services. Cette fonction tirerait parti des organismes et établissements de formation existants.
- Un organisme de statistiques, chargé d'améliorer les méthodes de collecte des données et la qualité des statistiques provenant des Premières nations.
- Un organe de financement qui réduirait le coût des investissements et accroîtrait leur disponibilité afin de favoriser la croissance économique. Il créerait également des incitatifs pour élaborer des régimes d'imposition, améliorer les rapports financiers et promouvoir l'obligation de rendre compte.
- Un rôle élargi pour la CCFI. Elle devra représenter les intérêts des Premières nations sur un vaste éventail de pouvoirs fiscaux.
- Un organisme de vérification, chargé d'établir les normes, de promouvoir l'obligation de rendre compte et qui, au besoin, effectuerait des enquêtes. Son existence encouragerait l'acceptation politique et améliorerait le climat d'investissement des collectivités autochtones.
- Une institution pour représenter les Premières nations dans les négociations sur les coefficients de transfert et les formules de remboursement. Cette institution devrait préserver l'équité entre les Premières nations et les autres compétences, et également entre les Premières nations. Elle s'apparenterait à la commission des subventions du Commonwealth d'Australie (Commonwealth Grants Commission).
- Un organisme chargé de déterminer les mécanismes de préparation administrative des gouvernements des Premières nations pour une nouvelle relation financière, similaire à la fonction exercée actuellement par la CCFI en matière de fiscalité.



5.6 Considérations d'ordre stratégique

5.6.1 Accent mis sur la croissance économique

En fin de compte, on jugera la nouvelle relation financière à sa capacité d'assurer la prestation de meilleurs services publics et de véritables possibilités économiques. De la même façon, elle devrait être conçue dans le but explicite d'améliorer le climat d'investissement dans les collectivités autochtones. À cet égard, il est important d'établir un organe de financement pour les Premières nations. Ces facteurs procureraient les avantages suivants.

- On améliorerait le lien entre le développement des recettes fiscales et l'accès au financement. Un organe de financement permettrait d'améliorer les taux, la souplesse et les conditions de prêts des administrations autochtones, qui seraient davantage en mesure de se servir des recettes fiscales projetées pour financer les infrastructures. L'amélioration des infrastructures permettrait, en retour, d'attirer davantage d'investissements privés.
- Un organe de financement encouragerait les administrations autochtones à surveiller les pratiques financières et favoriserait la reddition de comptes. Une mauvaise gestion financière par une administration autochtone affecterait la crédibilité de l'organe de financement et, par conséquent, l'accès aux capitaux d'investissement pour l'ensemble des Premières nations.
- Un organe de financement permettrait d'accroître l'accès au capital d'investissement pour de nombreuses petites collectivités autochtones, en particulier en milieu rural, qui, en raison de leur taille et de leur manque d'expérience, n'y auraient autrement pas accès, afin de financer des projets d'infrastructure au moyen d'emprunts. On étendrait ainsi la structure politique pour la nouvelle relation financière et les compétences fiscales indiennes.

5.6.2 Transferts

L'expérience des autres pays montre que *toute* nouvelle formule de transfert provoquera de la résistance politique, tant au sein qu'à l'extérieur des Premières nations. On réduira la résistance extérieure si les principes de transfert sont faciles à comprendre et compatibles avec le cadre financier national. La résistance interne sera moindre si le nouveau système de transfert améliore manifestement les droits issus des traités.

On peut atténuer ces formes de résistance en adoptant un système d'envergure nationale. Une formule de transfert aux dimensions nationales exige les mesures suivantes.



- S'assurer que les gouvernements autochtones disposent tous des mêmes options.
- S'assurer que la nouvelle formule de transfert correspond aux différentes situations auxquelles sont confrontées les Premières nations.
- S'assurer que les transferts procurent aux gouvernements autochtones la capacité fiscale d'offrir des services analogues à ceux des autres compétences.
- S'assurer que les nouvelles relations financières sont établies dans un cadre commun en matière de pouvoirs, de responsabilités des services, de conditions, de critères d'amissibilité et d'exigences relatives aux rapports.

Une nouvelle formule de transfert doit permettre aux Premières nations d'assumer par étapes les nouvelles responsabilités. Actuellement, bon nombre n'ont pas la capacité administrative de prendre en charge tous les pouvoirs qu'elles désirent en fin compte assumer. Le modèle américain d'ententes contractuelles permettrait la prise en charge graduelle des pouvoirs, et offrirait à tous les gouvernements la possibilité de mettre à l'essai les nouvelles ententes.

La formule de transfert devrait être fondée sur les modèles et procédures existants afin de soutenir les obligations redditionnelles en facilitant les comparaisons avec les autres compétences. On disposerait ainsi d'une structure politique plus vaste pour défendre les droits acquis en vertu du nouveau transfert. Par exemple, un programme de transfert fondé sur le programme de péréquation trouverait des alliés politiques naturels dans toutes les provinces recevant des fonds de péréquation. Il serait plus facile de l'intégrer dans le système national, de rapprocher les droits de transfert au sein du cadre financier national et de mettre à profit le savoir-faire pour concevoir et administrer les droits.

On devrait envisager des programmes à frais partagés pour les Premières nations. Le gouvernement fédéral américain étudie la possibilité de proposer de nombreux programmes de cette nature tant aux gouvernements tribaux et qu'à ceux des États. Bien que les programmes à frais partagés aient tendance à fausser les décisions d'engagement des dépenses, on devrait néanmoins envisager ce modèle. Si on proposait ces programmes aux gouvernements des Premières nations au même titre qu'aux provinces et aux municipalités, on réglerait les critiques à l'égard des droits spéciaux. Les programmes à frais partagés encourageraient les gouvernements des Premières nations participantes à produire leurs propres recettes et à libérer des fonds en recherchant la rentabilité des services.



5.6.3 Lien avec les questions territoriales

Il est crucial d'avoir un territoire clairement défini pour s'assurer une relation financière viable. Cela permet à un peuple de mettre sur pied des institutions représentatives et de disposer de recettes autonomes, comme ce fut le cas en Australie avec la revendication du titre ancestral. Ces institutions ouvrent maintenant la voie aux améliorations de la relation financière pour tous les Autochtones – elles procurent des revenus pour améliorer les services et favoriser les négociations. La décision *Mabo*, qui a reconnu le titre ancestral en Australie, a permis aux institutions aborigènes d'exercer des pressions sur les gouvernements des États pour affirmer leur pouvoir par l'établissement d'ententes régionales avec des sociétés commerciales. Au Canada, la décision *Delgamuukw*, qui a également reconnu le titre ancestral, joue un rôle analogue dans la mesure où les gouvernements provinciaux et les entreprises commerciales seront davantage contraints de négocier avec les gouvernements des Premières nations. Les gouvernements provinciaux doivent envisager un système de partage des redevances et l'octroi de compétences fiscales exclusives pour les gouvernements des Premières nations.

5.7 Résumé général

L'expérience internationale ne procure pas de solution magique, ni de modèle uniformisé de relation financière pour les Premières nations du Canada. Elle procure seulement un instantané d'un « processus en évolution ». Aucun autre pays n'a réussi à offrir à la fois l'autodétermination et un niveau de vie élevé à son peuple autochtone. Les autres peuples autochtones cherchent également une meilleure relation – qui offre des services améliorés, de meilleurs résultats socioéconomiques et l'autodétermination. À l'instar du Canada, il n'existe pas de consensus sur la meilleure façon d'atteindre ces objectifs. Les Autochtones des centres urbains et ceux des collectivités autochtones ont des intérêts conflictuels. Il existe des rivalités politiques entre les collectivités et organismes autochtones et parmi eux. En outre, les institutions autochtones suffisamment représentatives pour envisager de modifier la relation financière suscitent la controverse au sein des populations autochtones. Pour citer un truisme général sur l'expérience internationale, on a noté un sentiment d'insatisfaction considérable à l'égard du statu quo tant dans la population autochtone que dans la population non autochtone, de même que de la résistance envers tout mouvement allant à l'encontre de ce statu quo.

À bon nombre d'égards, le Canada fait figure de chef de file dans les relations financières pour les peuples autochtones. Ceci est particulièrement vrai à la suite des récents règlements conclus dans le Nord. Néanmoins, le Canada a encore



du chemin à faire à ce chapitre avant que l'autonomie gouvernementale ne livre ses promesses. En plus des difficultés purement politiques, on constate un manque de vision et l'absence de reconnaissance du besoin d'une nouvelle relation financière pour résoudre les autres questions.

Les expériences internationales montrent qu'il reste beaucoup de questions à résoudre au Canada :

- 1) coordination avec les gouvernements provinciaux pour élaborer les compétences fiscales exclusives des gouvernements des Premières nations;
- 2) garantie du maintien des services pour les Premières nations incapables et non désireuses d'adopter une nouvelle relation financière;
- 3) spécification d'un rapport entre les recettes autonomes et les droits de transfert;
- 4) élaboration d'ententes pour l'accès aux ressources et le partage des recettes de l'exploitation des ressources;
- 5) définition des compétences à transférer en vertu des ententes d'autonomie gouvernementale;
- 6) politiques relatives aux droits des tiers en vertu des nouvelles ententes;
- 7) élaboration des dispositions de présentation de rapports financiers et de reddition de comptes;
- 8) élaboration d'institutions autochtones nationales afin d'administrer efficacement la nouvelle relation financière.

Enfin, il faudra convaincre la population canadienne et les citoyens autochtones que le renforcement de l'autonomie gouvernementale, fondée sur un territoire plus vaste, des institutions représentatives, une formule de transfert sûre et des compétences fiscales exclusives, sont bénéfiques pour tous. Compte tenu de la croissance rapide de la population autochtone, il sera de plus en plus coûteux, tant sur le plan fiscal que social, de maintenir le statu quo. Cependant, en raison des énormes difficultés politiques posées par ces questions et de l'importance d'établir des positions nationales sur ces questions, il est vital que le Canada organise d'abord une table ronde nationale sur les relations financières des Premières nations.



Références

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, *Corporate Plan, 1998-2001*, 1998, extrait de <http://www.atsic.gov.au>, 1998.

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, « Reform of Commonwealth State Financial Relations », 1997, extrait de <http://www.atsic.gov.au>, 1997.

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, « Regional Agreements », 1997, extrait de <http://www.atsic.gov.au>, 1997.

Budget des États-Unis de 1997-1998.

Bureau of Indian Affairs, United States of America, Strategic Plan, www.doi.gov/bia/plan930.html, 1997.

Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996.

Deane, Sir William, « Some Signposts from Daguragu », allocution prononcée au Council for Aboriginal Reconciliation, août, 1996.

Department of Finance, Government of Australia, Budget 1997.

Djerrkura, Gatjil, président de l'ATSIC, « Retreat from Rights », publié dans le *Weekend Australian*, 4 janvier 1998.

Fonds monétaire international, *Government Financial Statistics Year Book*, 1996.

Frenkley, J et Rozin, A., « Fiscal Policies and Growth in the World Economy » MIT Press, 1996.

Gold, Steven, « State Fiscal Problems and Policies », *The Fiscal Crisis of the States*, Georgetown University, 1995.

Government of Australia, *The Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody*, 1996.

Groenewagon, P., *Public Finance in Australia, Theory and Practice*, Prentice Hall, 1990.

Johnson, Tadd et Hamilton, James, « Self-Governance for Indian Tribes: From Paternalism to Empowerment », *Connecticut Law Review*, mai 1995.

Ministry of Maori Development (Te Puni Kokiri) et Maori Land Court, « A Guide to Succession, Te Ture Whenua Maori Act, 1993 », 1997.



Ministry of Maori Development (Te Puni Kokiri), « Te Puni Kokiri Review of the Adequacy of ACC's Service Delivery to the Maori », 1998.

National Aboriginal Working Group on Native Title, « Coexistence, Negotiation and Certainty », Position Paper, 1997.

New Zealand Government Online, « The Treaty of Waitangi », 1997.

Nighthorse, Ben, Senate Indian Affairs Committee Chairman, communiqué, 26 février 1997.

Northern Territory Land Council, *Our Land, Our Life*, Northern Land Council, 1997.

Reconciliation and Social Justice Library, « Aboriginal Reconciliation an Historical Perspective- the Movement Towards Reconciliation – Processes of Constitutional Change », 1997.

Reconciliation and Social Justice Library, « Aboriginal Social Justice Strategies and Recommendations – Reform of the Funding of Citizenship Services for Aboriginal Peoples », 1997.

Richard, G. et Le Dressay, A., *First Nations Taxation and New Fiscal Relations*, 1997.

Sanders, W., « Australian fiscal federalism and Aboriginal Self-Government: some issues of tactics and targets », Centre for Aboriginal Economic Policy Research, 1995.

Smart, Michael et Bird, Richard, « Federal Fiscal Arrangements in Canada: An Analysis of Incentives », document présenté à la conférence « Decentralization in an Economic Union: Perspectives from the NAFTA Countries » en novembre 1996.

Sullivan, Patrick, « Regional Agreements in Australia: An Overview Paper », Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 1997, extrait de <http://www.aiatsis.gov.au>, 1997.

Taranaki Report présenté au Tribunal Waitangi, 1997.

Tau, Henare, Minister of Maori Development, allocution du 27 février 1997.



Tau, Henare, Minister of Maori Development, allocution prononcée devant le Ministerial Council for Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs, 15 août 1997.

Valencia-Weber, Gloria, « Shrinking Indian Country: A State Offensive to Divest Tribal Sovereignty », *Connecticut Law Review*, mai 1995.

Walters, Williams, « Preliminary Proposal in Relation to Structure and Strategy for Settlement of Muriwhenua Claim for Submission to Waitangi Tribunal », 1997.

White House, Office of the Press Secretary, « Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies », 29 avril 1994, extrait de <http://one-web.org/oneida/sov1.html>, 1998.



Annexe A

Recommandations pour « Rassembler nos forces »

Obligations redditionnelles

- Établir le processus de qualification en collaboration avec les Premières nations – administré par les Premières nations
- Normaliser le processus de présentation de rapports financiers
- Envisager des constitutions pour les gouvernements tribaux
- Relier les obligations redditionnelles à une formule et des procédures connues
- Définir toutes les responsabilités des services pour chaque palier de gouvernement
- Travailler avec des regroupements importants
- Établir à l'avance un cadre uniforme des politiques, responsabilités et pouvoirs
- Former des administrateurs

Données

- Normaliser les exigences relatives aux rapports financiers
- Normaliser les modalités de collecte des données
- Établir un programme de formation pour la collecte des données et la gestion de l'information



Imposition

- Adopter une loi habilitante pour l'exercice des nouveaux pouvoirs
- Éviter la compétence concurrente/détenir la compétence fiscale exclusive
- Établir le processus de qualification en collaboration avec les Premières nations – Organisme de formation et d'accréditation autochtone
- Envisager un programme d'encouragement

Transfert

- Relier le nouveau transfert aux formules et procédures existantes
- Établir le processus de qualification pour les nouvelles ententes de transfert
- Choisir un organisme de direction autochtone pour participer à la rédaction du mandat pour la formule de remboursement. Envisager un organisme responsable des transferts pour assurer la liaison avec les autres organismes et déterminer les remboursements en fonction du mandat
- Examiner la mise en œuvre graduelle des nouvelles ententes, c.-a-d. analogues au processus américain d'ententes contractuelles
- Établir un cadre de politique national pour l'attribution des nouveaux pouvoirs et transferts, en précisant les limites



Annexe B

Contexte statistique des pays étudiés

Caractéristiques géographiques

Pays	Superficie (en km ²)	Côtes (km)	Terres arables (%)	Forêts/Terrains boisés (%)
Australie	7 686 850	25 760	6	14
Canada	9 976 140	243 791	5	35
Nouvelle-Zélande	268 680	15 134	2	38
E.-U.	9 372 610	19 924	20	29

Source : Dossier documentaire de la CIA de 1994

Caractéristiques démographiques

Pays	Population	Croissance démographique (%)	Espérance de vie	Taux d'alphabétisation
Australie	18 077 419	1,38	77,57	100
Canada	28 113 997	1,18	78,13	97
Nouvelle-Zélande	3 388 737	0,57	76,38	99
E.-U.	260 713 585	0,99	75,90	97

Source : Dossier documentaire de la CIA de 1994

Caractéristiques économiques

Pays	PIB (en milliards \$)*	Croissance économique (%)	Taux de chômage (%)	Inflation	Taux de financement à un jour
Australie	339,7	1,8	8,2	1,0	4,99
Canada	617,7	3,0	8,9	1,1	4,62
Nouvelle-Zélande*	53,0	3,0	9,1	2,0	Non disponible
É.-U.	6 379,0	3,9	4,7	1,5	5,50

Sources : *The Economist*, 7 au 13 mars 1998

* Dossier documentaire de la CIA de 1994

**Caractéristiques commerciales**

Pays	Exportations (en milliards \$)	Deux plus importants pays exportateurs	Importations (en milliards \$)	Deux plus importants pays importateurs
Australie	44,1	Japon, É.-U.	43,6	É.-U., Japon
Canada	133,9	E.-U., Japon	125,3	E.-U., Japon
Nouvelle-Zélande	10,3	Australie, Japon	9,4	Australie, É.-U.
É.-U.	449,0	Europe de l'Ouest, Canada	582,0	Canada, Europe de l'Ouest

Source : Dossier documentaire de la CIA de 1994