

**EXAMEN DE LA LITTÉRATURE SUR LES
RELATIONS FINANCIÈRES**

Research & Analysis
Directorate

Direction de la recherche
et de l'analyse



EXAMEN DE LA LITTÉRATURE SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES

Un rapport préparé pour :
Direction de la recherche et de l'analyse
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Présenté par :
Danalyn MacKinnon
Décembre 1998

Publié avec l'autorisation du
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 2002
www.ainc-inac.gc.ca

QS-7039-000-FF-A1
N° de catalogue R2-222/2002F
ISBN 0-662-87643-1

© Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in
English under the title : **Review of Literature On Fiscal Relationships**

EXAMEN DE LA LITTÉRATURE SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES

Un rapport préparé pour la Direction de la recherche et de l'analyse

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Présenté par Danalyn MacKinnon, décembre 1998

SOMMAIRE

Le présent article examine la littérature sur les relations financières, en vue de déterminer des opinions et des thèmes courants et de présenter une analyse plus poussée des arguments en faveur du changement. Les éléments des relations financières examinés ici sont : la reddition de comptes, la gouvernance, les recettes fiscales et non fiscales et l'échange de données.

L'auteure soutient que des relations financières efficaces doivent présenter six caractéristiques. Elles doivent être *fonctionnelles, contextuelles, mesurables, souples mais certaines, dotées de ressources et fondées sur le respect et les avantages mutuels.*

Le présent article porte aussi sur la manière dont les relations financières peuvent soutenir l'autonomie gouvernementale et sur les étapes nécessaires de la planification d'une nouvelle initiative axée sur l'autonomie gouvernementale.

Une bibliographie annotée présente un examen de 67 articles et textes portant sur les relations financières.

EXAMEN DE LA LITTÉRATURE SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

Page

SOMMAIRE

TABLE DES MATIÈRES	i
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 QUEL EST LE CORPUS DE TEXTES ACTUEL?	2
3.0 QUELS POINTS DE VUE, THÈMES ET OBJECTIFS COMMUNS PEUT-ON TROUVER?	3
4.0 QUELS ARGUMENTS ET COMMENTAIRES TROUVE-T-ON DANS LA LITTÉRATURE ?	5
4.1 Que dit la littérature sur la reddition de comptes?	6
<i>La reddition de comptes au gouvernement fédéral</i>	9
<i>La reddition de comptes et la source de l'autorité</i>	9
<i>La reddition de comptes à l'électorat</i>	15
<i>Le leadership dans les collectivités autochtones</i>	16
4.2 Que dit la littérature sur les recettes autonomes fiscales et non fiscales? ...	18
<i>Les impôts fonciers</i>	21
<i>Les impôts sur le revenu et l'article 87</i>	24
<i>La taxe de vente</i>	30
<i>Les recettes non fiscales</i>	31
<i>Les redevances, droits et licences</i>	32
<i>L'investissement</i>	33
<i>Le financement</i>	34
4.3 Que dit la littérature sur l'échange de données?	35
La communication des données	36
Les données de planification	38
4.4 Que dit la littérature sur la gouvernance?	39

Page

5.0	COMMENT DES SOURCES ET DES AUTEURS DIVERS PROPOSENT-ILS QUE LES RELATIONS FINANCIÈRES CHANGENT ENTRE LES PREMIÈRES NATIONS ET LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?	45
	<i>Les changements concernant la reddition de comptes</i>	45
	<i>Les changements concernant la gouvernance</i>	48
	<i>Les changements concernant les recettes autonomes fiscales et non fiscales</i>	49
6.0	LA LITTÉRATURE PRÉSENTE-T-ELLE DES ARGUMENTS QUANT À LA MEILLEURE MANIÈRE DONT LES RELATIONS FISCALES POURRAIENT SOUTENIR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE? DANS L'AFFIRMATIVE, LESQUELS?	53
7.0	SOMMAIRE - LA PLANIFICATION À LONG TERME	61
	BIBLIOGRAPHIE	73

1.0 INTRODUCTION

Selon la plus simple définition, les relations financières sont des « connexions ou associations » « de recettes publiques »¹. L'histoire des connexions entre le gouvernement fédéral du Canada et les membres des Premières nations est fondée sur des perceptions constitutionnelles, traditionnelles et législatives du statut des deux gouvernements et de la relation entre eux. Le gouvernement du Canada a reconnu le droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale et celles-ci souhaitent réaliser cet objectif. Cette intention est exprimée dans Rassembler nos forces - Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones, une publication récente du gouvernement fédéral. Cette approche appuie une augmentation de l'autonomie et de l'autosuffisance des Premières nations, dans le cadre des nouveaux mécanismes de transfert, du partage des recettes de l'exploitation des ressources et du développement des recettes autonomes.

La relation politique entre les parties étant en train de prendre plusieurs formes nouvelles et uniques, sa composante financière a une incidence certaine sur les défis connus et inconnus associés aux nouvelles ententes.

Le présent projet de recherche porte sur l'examen d'une partie de la littérature sur les relations financières qui n'a pas été présentée à la Commission royale sur les peuples autochtones. Il traite de questions déterminées qui figurent dans l'énoncé de travail.

¹The Pocket Oxford Dictionary, Oxford University Press, 1992.

2.0 QUEL EST LE CORPUS DE TEXTES ACTUEL?

L'examen de l'autonomie gouvernementale par la Commission Penner en 1983² a mis en lumière la nécessité de repenser entièrement l'approche nationale de l'autonomie et du développement des collectivités autochtones. Les échecs subséquents des réunions ministérielles fédérales-provinciales sur les questions constitutionnelles concernant les autochtones et de l'accord Meech ont signalé que tous les concepts de changement doivent s'appuyer sur des analyses et des recherches sérieuses et convaincantes. En ce qui concerne l'autonomie gouvernementale et le financement, on assiste depuis 1987 à une expansion de la base de recherches effectuées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et des universitaires indépendants.

En réalité, la plupart des recherches et des évaluations portant sur des modèles d'autonomie gouvernementale ont été effectuées au niveau ministériel. La littérature qui traite spécifiquement des relations financières est plutôt rare, surtout celle produite par des universitaires. Néanmoins, beaucoup d'auteurs et de chercheurs ont intégré un élément financier dans leur analyse des systèmes d'autonomie gouvernementale. Plus récemment, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les restrictions financières ayant été de pair, on a observé une augmentation de la littérature sur les recettes autonomes, et notamment sur la fiscalité.

²Chambre des communes. Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1983.

Dans son examen de l'élaboration de l'initiative de l'autonomie gouvernementale, Sally Weaver fait observer que, parmi les Premières nations, il y a eu très peu de débat public sur les structures de gouvernance, et que les échanges d'idées restent rares. D'après elle, il en résulte que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a accru son pouvoir en devenant le « centre d'échange » des idées. Elle ajoute qu'au niveau national, il n'existe pas de surveillance autochtone des ententes d'autonomie gouvernementale³.

3.0 QUELS POINTS DE VUE, THÈMES ET OBJECTIFS COMMUNS PEUT-ON TROUVER?

Plusieurs thèmes émergent d'un examen de la littérature sur les relations financières. Celle-ci révèle six caractéristiques des relations financières efficaces.

Les relations financières doivent être fonctionnelles.

Il doit exister un motif pour l'établissement et la mise en oeuvre de relations financières entre deux groupes et ces objectifs doivent être clairs pour les deux parties. Dans le contexte de l'autonomie gouvernementale, l'amélioration de l'économie et la réduction de la dépendance des Premières nations sont des objectifs pertinents.

Les relations financières doivent être contextuelles.

L'histoire, la culture et les points de vue de la collectivité autochtone doivent constituer le fondement sur lequel s'appuiera l'évolution du modèle d'autonomie gouvernementale et subséquemment du modèle financier. Si le régime financier et ses principes équitables, déjà établis et mis à l'essai dans le cadre du système fédéral canadien, peuvent fournir le point de départ de l'évolution des nouvelles relations financières, ils ne peuvent pas être imposés.

³Weaver, Sally. Self-Government Policy for Indians 1980-1990: Political Transformation or Symbolic Gestures, University of Waterloo (non daté), page 24.

Les relations financières doivent être mesurables.

Pour déterminer les succès et les insuffisances des relations financières, on doit d'abord disposer de données qualitatives et quantitatives sur leurs objectifs, évaluées dans le contexte des objectifs financiers nationaux et autochtones.

Les nouvelles relations financières doivent être souples mais certaines.

Si, pour assurer un fonctionnement clair des gouvernements, il importe de délimiter avec précision les rapports mutuels entre les diverses sphères de compétences gouvernementales, la conciliation et la coopération sont des facteurs nécessaires pour toute modification d'un système. Cela est rendu particulièrement difficile par le fait que tous les gouvernements sont tenus d'appliquer des restrictions financières. Le rôle des provinces doit être précisé. Il faut aussi prévoir des examens fondamentaux et approfondis, surtout durant les premières années. Cela peut conduire à une importante restructuration de la relation sans toutefois créer d'incertitude.

Les ressources sont essentielles pour la réussite.

À l'étape de l'initiation, on doit disposer de ressources suffisantes pour l'établissement des procédures de surveillance, de reddition de comptes, de financement, de développement économique, d'élaboration de l'infrastructure institutionnelle et de perfectionnement professionnel qui sont nécessaires pour le fonctionnement de la nouvelle relation financière. Le niveau d'aide financière et le temps requis pour la réalisation des objectifs d'indépendance financière dépendront du degré de développement voulu dans chaque collectivité.

Outre les ressources financières, une gamme de ressources naturelles peut soutenir le développement des recettes autonomes, et notamment de la fiscalité.

Le temps est le facteur essentiel et il doit être pris et donné dans la proportion requise. La synchronisation peut dépendre des calendriers politiques des diverses parties.

Les relations financières sont fondées sur le respect et les avantages mutuels.

Les relations financières les plus efficaces ne sont pas fondées sur les devoirs d'une partie envers une autre, ce qui supposerait une relation inégale. Au contraire, chacun des deux gouvernements – comme c'est le cas pour les provinces et le gouvernement fédéral – respecte les institutions et les capacités de l'autre et leur fait confiance, et croit que le système fonctionne au profit de chacune des parties. Si le conflit peut néanmoins continuer à exister, il est alors abordé dans atmosphère positive et constructive.

4.0 QUELS ARGUMENTS ET COMMENTAIRES TROUVE-T-ON DANS LA LITTÉRATURE ?

Si, dans l'ensemble de la littérature, on retrouve des éléments des caractéristiques des relations financières, ce sont des aspects particuliers des relations financières qui y ont fait l'objet de débats et de préoccupations. Il s'agit de la reddition de comptes, de la gouvernance, des recettes fiscales et non fiscales et de l'échange de données.

4.1 Que dit la littérature sur la reddition de comptes?

La reddition de comptes est un élément important de toute relation financière, car elle permet de s'assurer que les objectifs du financement ont été atteints et introduit un caractère mesurable dans ce contexte. Bien qu'elle constitue un aspect désirable des relations financières, il importe d'abord de la comprendre si l'on veut qu'elle soit un mécanisme efficace pour celles-ci.

La reddition de comptes se rapporte à une situation où une personne est tenue de justifier ou d'expliquer sa conduite devant une autre, ou de « rendre des comptes » à ce sujet⁴. Dans le contexte financier, elle peut comprendre la présentation de rapports sur l'utilisation des fonds, la mise en oeuvre des processus et des politiques et l'enregistrement des transactions. Le degré et le type de comptabilité est lié à la relation déjà établie entre les parties ou à celle qui découle de la transaction financière. Un déséquilibre des pouvoirs entre les parties est inhérent à de telles relations.

Comment la reddition de comptes peut-elle être exigée du bénéficiaire d'un financement? Elle n'a pas lieu hors de tout contexte. Pour être acceptée, l'obligation de rendre compte doit découler de la reconnaissance d'un fondement de principes convenus, ou encore d'un contrat.

En ce qui concerne les ententes financières entre gouvernements, le gouvernement fédéral est-il tenu dans tous les cas de financer les Premières nations, ou un tel financement repose-t-il sur une base contractuelle différente, elle aussi susceptible d'exiger la reddition de comptes par les Premières nations?

⁴ The Pocket Oxford Dictionary, Oxford University Press, 1992.

Le développement des relations financières entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux s'est établi sur plusieurs bases différentes, dont le cadre constitutionnel, les capacités d'imposition et la nécessité. Le système fédéral des paiements de transfert aux provinces n'exige pas le même degré de reddition de comptes que la relation avec les Premières nations⁵. La protection constitutionnelle des paiements de péréquation et l'absence de responsabilité ministérielle en matière de dépenses par les provinces sont considérées comme les causes de l'absence d'exigences en matière de reddition de comptes par les provinces au gouvernement fédéral⁶. Il semble admis que les processus démocratiques parallèles des provinces garantissent la reddition de comptes à leurs citoyens, soit aux contribuables dont les impôts financent les deux gouvernements.

La fourniture de ressources financières aux Premières nations peut découler de trois types d'obligations : contractuelles, constitutionnelles ou juridiques, ou morales. Cette détermination est importante dans la mesure où elle établit le degré et le type de reddition de comptes qui pourrait être requis, ainsi que la probabilité de l'acceptation d'un régime de reddition de comptes.

Obligations contractuelles

Un contrat est une entente entre deux parties qui comprend une offre, une acceptation et une contrepartie. La contrepartie est un avantage ou une valeur qui revient à chacune des parties. Les modalités du contrat ont force obligatoire sur les parties et peuvent comprendre l'obligation de rendre compte.

⁵Cassidy, Frank et Bish, Robert L. Indian Government: Its Meaning in Practice. Institut de recherche en politiques publiques, Morriss Printing Co., Victoria (C.-B.), 1989, page 128.

⁶Hawkes, David C. et Maslove, Allan M. "Fiscal Arrangements for Aboriginal Self Government", essai, in Hawkes, David C. (dir.) Aboriginal Peoples and Government Responsibility, Carleton University Press, Ottawa, Canada, 1995, page 108.

Les scénarios contractuels courants ne comportent pas d'obligation de rendre compte. Le contrat de travail n'exige pas que les membres du personnel rendent compte de la manière dont ils dépensent leur chèques de paye, mais seulement qu'ils s'acquittent de leurs fonctions avant le paiement. L'employeur est tenu de payer le montant exigible. L'employé qui assiste à une conférence financée par l'employeur peut être tenu de rendre compte à celui-ci de l'usage des fonds. La question est de savoir si le paiement doit être effectué à titre d'obligation de l'employeur ou si celui-ci l'effectue dans un but déterminé qui est à son propre avantage ou à l'avantage mutuel des deux parties. Un bienfaiteur qui n'est pas dans l'obligation de fournir un financement aura le contrôle de l'utilisation des fonds et des modalités de reddition des comptes.

Obligations constitutionnelles ou juridiques

Lorsque le financement découle d'une obligation constitutionnelle, le cadre constitutionnel sous-jacent peut exiger que, conformément à son mandat, le gouvernement fédéral assure la fourniture de certains services aux Premières nations. D'ordinaire, cette situation fiduciaire n'inclut pas d'obligation de rendre compte correspondante de la part des Premières nations, sauf si le cadre constitutionnel sous-jacent exige la reddition de comptes sur les fonds. Si toutes les modalités qui régissent la relation découlent de documents constitutionnels ou juridiques, elles sont difficiles à modifier.

Obligations morales

Les gouvernements peuvent reconnaître leur obligation morale d'assurer un certain niveau de vie pour tous les citoyens, ce qui exigera un financement. Comme aucun contrat ni accord constitutionnel n'est applicable, sauf peut-être un « contrat social », le financement peut être lié à des exigences raisonnables, axées sur des objectifs publics communs.

Comme cela est évident au Canada, la relation entre le gouvernement fédéral et les Premières nations peut comporter une combinaison de ces trois bases de financement. Toutefois, il importe beaucoup de convenir de la source de la relation de financement, pour être en mesure de préciser le type et le degré de la reddition de comptes qu'on peut imposer et qui serait susceptible d'être acceptée.

La reddition de comptes au gouvernement fédéral

Dans le cadre des accords financiers avec les Premières nations, la reddition de comptes a surtout porté sur les relations entre la Première nation et le gouvernement fédéral (lesquelles incluent une responsabilité ministérielle) et entre les membres des collectivités indiennes et leurs gouvernements de Premières nations locaux. La reddition de comptes peut donc être nécessaire pour deux types d'associations distinctes : l'une entre deux gouvernements, l'autre entre le gouvernement bénéficiaire et sa propre population. Si les attentes liées à ces deux types d'associations sont contradictoires, il y aura conflit, ce qui réduira la probabilité de réussite, car le gouvernement bénéficiaire devra essayer de concilier des intérêts concurrents. Inversement, la probabilité de réussite augmente lorsque les deux associations sont renforcées et axées sur les objectifs des relations financières. Un solide processus de reddition de comptes entre le gouvernement bénéficiaire et ses citoyens peut réduire la nécessité d'une rigoureuse reddition de comptes à l'organisme de financement.

La reddition de comptes et la source de l'autorité

Dans ce domaine, les problèmes sont liés aux divergences de points de vue entre les Premières nations et le gouvernement fédéral, en ce qui concerne la source de l'autorité de chaque gouvernement, le statut des parties à la négociation et l'étendue des obligations de rendre compte. Les Premières nations sont-elles tenues de présenter des rapports au gouvernement fédéral?

Les Premières nations se considèrent comme des nations indépendantes qui ont négocié des ententes avec un autre gouvernement. De nombreuses commissions et une littérature volumineuse ont traité de la question de savoir si les Autochtones sont des membres de nations indépendantes qui négocient de gouvernement à gouvernement ou à titre de « nations internes dépendantes », telles qu'on les a caractérisées aux États-Unis⁷. La fourniture de fonds par un gouvernement supérieur à un groupe membre subordonné, et le déséquilibre inhérent à une telle situation peuvent avoir des incidences sur d'autres questions concernant l'autorité, la reddition de comptes et la légitimité.

La fourniture de fonds par une nation à une autre est fondée sur un contrat axé sur un avantage mutuel d'ordre constitutionnel, commercial ou autre. Les traités entre les Premières nations et le gouvernement canadien ont étayé le concept de relations contractuelles de nation à nation. Des terres sont échangées contre certains droits, statuts et services. Ces obligations contractuelles ont fait l'objet d'une légitimation constitutionnelle dans le cadre de la protection fournie par la Loi constitutionnelle de 1982.

En 1987, lors de la Conférence des premiers ministres de Halifax, l'Assemblée des Premières nations a convenu que celles-ci recevaient des fonds en vertu de négociations de gouvernement à gouvernement. Les Premières nations ont soutenu qu'elles ont compétence sur leurs propres citoyens, territoires et terrains et que leurs pouvoirs financiers découlent par conséquent de la propriété initiale de la terre et de la continuité de leurs gouvernements⁸. Elles ont allégué que leur participation aux relations financières comprend non seulement l'exercice

⁷Churchill, Ward, "Fact, Fantasy and Prospects for the Future", essai, in Legters, Lyman H. et Lyden, Fremont J. (dir), American Indian Policy: Self-Governance and Economic Policy, Greenwood Press, 1994, page 38.

⁸Assemblée des Premières nations. Self-Government and Fiscal Relations, Réunion fédérale-provinciale de ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, 1987, page 3.

du pouvoir financier mais aussi celui du contrôle sur les politiques⁹. Elles s'opposent ainsi à l'idée selon laquelle le pouvoir financier est accordé par le gouvernement fédéral aux Premières nations dans le cadre de la fourniture contractuelle de ressources financières. Cette position suggère que le gouvernement fédéral est tenu de fournir des ressources financières en vertu de son obligation de fiduciaire et de l'entente initiale. Les Premières nations ont donc reconnu leur contrôle sur les politiques comme l'un des domaines de la souveraineté financière.

L'APN a aussi insisté sur l'obligation constitutionnelle et juridique du gouvernement fédéral de fournir des services et des paiements directs à des niveaux comparables à ceux des autres Canadiens, et de financer les Premières nations de telle sorte qu'elles puissent exercer l'autonomie gouvernementale. Cette obligation de fiduciaire découle de la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral et des devoirs historiques de la Couronne. Les politiques unilatérales du passé, ainsi que la désignation, dans la Constitution, de la compétence constitutionnelle sur les Indiens ont renforcé la perception selon laquelle le gouvernement fédéral est tenu, dans tous les cas, de fournir des services financés.

Les Premières nations ont aussi étendu aux provinces l'obligation de fiduciaire en déclarant :

« Lorsqu'on insiste sur le fait que la principale responsabilité financière incombe au gouvernement fédéral, cela implique que les provinces n'ont pas d'obligations financières. Une telle perception ignore le fait que les terres et les ressources autochtones traditionnelles constituent la source de la capacité fiscale provinciale¹⁰. »

⁹ Ibid, page 1.

¹⁰ Ibid, page 5.

Dans son article sur les discours hégémoniques et anti-hégémoniques, Brian Stevenson soutient que les collectivités autochtones disposaient de tous les pouvoirs nécessaires avant et après leur contact initial avec les Européens. Dans la perspective parlementaire, le pouvoir émane du gouvernement central et il est créé par celui-ci. Cela est vrai pour les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, lesquels n'existaient pas et n'avaient aucun pouvoir avant leur création par l'autorité législative¹¹. Par contre, le pouvoir des gouvernements autochtones est antérieur à celui du gouvernement central.

Stevenson ajoute que la conception du pouvoir hégémonique – qui s'exerce « de haut en bas » – est contraire à celle des Autochtones, qui considèrent que le pouvoir est conféré par le niveau local au niveaux supérieurs¹².

Stevenson souligne l'importance des précisions à apporter dans ce domaine en comparant les ententes d'autonomie gouvernementale concernant les Sechelts et les Gitsan-Wet'suwet'ens. Alors que l'entente concernant les Sechelts a pu apporter une solution pratique à des problèmes liés aux pouvoirs locaux, l'adoption de la législation autorisant l'« autonomie gouvernementale » et le niveau de pouvoir de gouvernement municipal demandé par la bande ne reconnaissent pas de capacités ni de pouvoirs antérieurs en matière d'autonomie. En d'autres termes, si les pouvoirs existent, il n'est pas nécessaire de les demander. Si on les demande, on court le risque de se voir « accorder » des pouvoirs considérablement moindres que ceux qui existaient réellement.

¹¹Stevenson, Brian J.R. Political Integrations and Indian Self-Government: Hegemonic and Counterhegemonic Discourse, Thèse de maîtrise ès arts, University of Victoria, 1986, page 64.

¹²Ibid. page 66.

Comparativement, la bande Gitsan-Wet'suwet'en a poursuivi le gouvernement provincial en vue d'obtenir le contrôle des 22 000 acres visés par sa revendication territoriale et n'a pas cherché à obtenir des pouvoirs selon le modèle municipal. Le règlement de cette question, de nation à nation, a renforcé la structure gouvernementale traditionnelle et le titre autochtone sans toutefois exiger la cession du droit inhérent à l'autonomie au gouvernement fédéral.

De même, quelles que soient les insuffisances de l'entente conclue avec les Cris et les Naskapis, celle-ci a été louée parce qu'elle constitue une affirmation plus ferme du gouvernement autochtone. En effet, les pouvoirs de celui-ci, reconnus suite à des négociations de nation à nation, n'ont pas été essentiellement diminués par l'entente et ont été maintenus dans le cadre du règlement des revendications territoriales¹³.

L'invocation de l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral peut elle-même créer un déséquilibre entre les parties et contredire l'hypothèse de l'égalité dans la négociation des relations financières. Ce phénomène a été décrit comme suit par le professeur Weinrib : « Ce qui caractérise une relation fiduciaire, c'est le fait que les positions juridiques relatives soient telles que l'une des parties se trouve à la merci du pouvoir discrétionnaire de l'autre »¹⁴.

¹³Cassidy, Frank et Bish, Robert L. Indian Government: Its Meaning in Practice. Institut de recherche en politiques publiques, Morriss Printing Co., Victoria (C.-B.), 1989, page 144, et

Lemieux, John F. Indian First Nation Economic Development and Federal Self-Government Policy, préparé pour l'Association du Barreau canadien, mars 1990, page 15.

¹⁴Hawkes, David C. et Maslove, Allan M. "Fiscal Arrangements for Aboriginal Self Government", essai, in Hawkes, David C. (dir.) Aboriginal Peoples and Government Responsibility, Carleton University Press, Ottawa, Canada, 1995, tel que cité à la page //80.

Plus récemment, l'APN a tranché que les relations financières entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières nations doivent être « établies sur les principes suivants : souplesse, choix, équité, certitude que la prestation des services soit comparable à celle des autres paliers de gouvernement, compétences claires en matière de perception de recettes, stimulants économiques, rentabilité et efficacité... »¹⁵.

De nouvelles relations contractuelles avec les Premières nations peuvent comprendre les modalités en matière de reddition de comptes qui sont nécessaires pour la réussite des entreprises.

Aucune disposition constitutionnelle n'exige que le gouvernement fédéral finance l'autonomie gouvernementale ni qu'il légifère sur les affaires autochtones. La *Loi sur les Indiens* n'exige pas que les gouvernements des bandes rendent des comptes à leurs membres ni au gouvernement fédéral au sujet de l'utilisation des fonds fédéraux¹⁶.

En général, la reddition de comptes entre le gouvernement fédéral et les Premières nations a été de nature financière et non politique. Le cadre stratégique a été établi en vertu de la *Loi sur les Indiens* et, dans un système démocratique, la reddition de comptes au niveau politique est exigée par l'électorat.

¹⁵Assemblée des Premières nations, Résolution n°.5/96 (Révisée le 23 juillet 1998), La Fraternité des Indiens du Canada, 1998.

¹⁶MAINC. A Description of Financing and Financial Administration for Bands Under the Indian Act and Existing Self-Government Legislation, Direction générale de la politique et de la Constitution, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1987, page 10.

Quel que soit le type de relation financière, la reddition de comptes est un facteur complexe et frustrant. Pour s'acquitter de sa responsabilité en cette matière devant le Parlement, le MAINC a structuré les politiques et procédures et les mécanismes de déclaration au niveau de la Première nation. Celles-ci n'ont pas toujours accepté ni respecté le degré de contrôle établi par le Ministère.

La reddition de comptes à l'électorat

Comme l'indique Stephen Cornell dans son article sur la reddition de comptes, pour que celle-ci existe, il doit exister au sein du gouvernement une légitimité, soit « une relation perceptuelle entre des ensembles d'institutions d'une part et des groupes de personnes d'autre part. Il faut que les gens qui sont gouvernés par un ensemble particulier d'institutions considèrent que celles-ci sont adéquates pour eux »¹⁷.

Dans la mesure où le gouvernement fédéral veut accorder plus de pouvoirs aux Premières nations et où il est en faveur d'une reddition de comptes accrue à l'égard de leurs collectivités, les mêmes principes sont applicables. En fait, Cornell décrit deux fondements de la légitimité d'un gouvernement local :

- 1) Plus les institutions de gouvernance correspondent aux conceptions culturelles des collectivités concernées, plus leur légitimité sera reconnue.
- 2) À long terme, plus ces institutions seront efficaces dans la réalisation des objectifs de la collectivité, plus leur légitimité sera reconnue (et notamment, vice versa : plus leur légitimité sera établie, plus elles pourront être efficaces)¹⁸.

¹⁷Cornell, Stephen, Accountability, Legitimacy, and the Foundations of Native Self-Governance, (article), Harvard Project on American Indian Economic Development, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, janvier 1993, page 10.

¹⁸Ibid. page 15.

Le leadership dans les collectivités autochtones

La question du leadership, de son développement et de sa reconnaissance est un facteur fondamental pour l'évaluation de l'aptitude des Premières nations à l'exercice de l'autonomie gouvernementale.

Dans Custom, Tradition, and Aboriginal Self-Government Within the Context of Canadian Constitutional Principles and Federal Government Practice (rapport final), les auteurs suggèrent que les regroupements sociaux sont inhérents aux culture autochtones¹⁹. Selon la définition globale des personnes morales, la « bande » ne constitue pas un niveau autonome d'entité juridique²⁰.

Lorsqu'ils abordent le type de gouvernance dans les bandes, les auteurs évaluent celle-ci dans une perspective à la fois hiérarchique et égalitaire. Certaines différences entre les attentes des Autochtones et du gouvernement fédéral sont évidentes. Dans les collectivités des Premières nations, c'est selon un processus subtil que se crée petit à petit un consensus à l'égard du leadership. Une fois qu'ils l'ont obtenu, les dirigeants peuvent influencer les autres membres mais non leur imposer leurs décisions²¹. Les auteurs suggèrent aussi qu'en codifiant les formes de la coutume et de la tradition, on risque de « fossiliser » les formes de gouvernement²².

¹⁹Scott, Colin et al. Custom, Tradition, and Aboriginal Self-Government Within the Context of Canadian Constitutional Principles and Federal Government Practice, Affaires indiennes et du Nord canadien, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1988, page 71.

²⁰Ibid. page 75.

²¹Ibid. page 77-78.

²²Ibid. page 118.

En fait, à travers le pays, les modèles de gouvernance et les mécanismes de reddition de comptes locaux qui ont évolué dans les diverses collectivités varient considérablement. On trouvera un excellent examen de la reddition de comptes parmi les Cris dans l'article de R.F. McDonnell intitulé Prospects for Accountability Among the Cree of James Bay. Sans prétendre fournir une analyse exhaustive, l'auteur examine les principales influences culturelles sur la reddition de comptes et révèle la complexité et la difficulté liées à l'application de conceptions traditionnelles non autochtones de la reddition de comptes. À l'intérieur même des collectivités Cries, on trouve diverses perceptions de la reddition de comptes traditionnelle. L'auteur écrit ceci :

« Il s'ensuit que des modalités divergentes de reddition de comptes circulent pratiquement dans l'esprit de tout un chacun et que, pour les Cris, la question est de savoir comment les démêler. Vu de l'extérieur, il semble impossible qu'un non Cri soit en mesure de rationaliser un processus adéquat avec la moindre assurance...Mais... les choses ne s'éclaircissent pas beaucoup plus si l'on écoute trop attentivement une voix particulière de l'intérieur...²³ ».

Lorsqu'on évalue la manière dont les mécanismes de reddition de comptes peuvent être élaborés au niveau local, il convient de considérer le concept d'équivalence financière, soit l'idée selon laquelle les citoyens qui paient le coût du gouvernement devraient recevoir les avantages connexes²⁴. Comme le suggère Robert Bish, la corrélation entre le coût et l'avantage encourage le citoyen à influencer les décideurs et à leur demander des comptes²⁵.

²³McDonnell, R.F. Prospects for Accountability Among the Cree of James Bay, préparé pour le MAINC, novembre 1992, page 29.

²⁴Bish, Robert L. Financing Indian Self-Government: Practice and Principles, School of Public Administration, University de Victoria, 1987, page 25.

²⁵Ibid.

Certains ont suggéré la création d'un parlement des Premières nations auquel il incomberait de gouverner et d'administrer des programmes à l'échelle nationale²⁶. La supervision fédérale actuelle serait remplacée par celle d'un gouvernement national des Premières nations. Même si les Canadiens étaient en faveur de la création d'une telle structure politique, on ne voit pas clairement comment cela pourrait être mis en oeuvre actuellement. Les mêmes considérations quant à l'efficacité de la reddition de comptes au niveau local s'appliqueraient à un tel organisme.

4.2 Que dit la littérature sur les recettes autonomes fiscales et non fiscales?

Les recettes fiscales

Marc Malone a écrit ceci : « Un gouvernement qui ne taxe pas n'est pas un gouvernement. »²⁷. Alors que bien des Canadiens peuvent souhaiter une réduction des taux d'imposition, les caractéristiques de redistribution et de libre gouvernement associées à la fiscalité sont attrayantes dans le contexte de l'autonomie gouvernementale.

Dans leur article intitulé La Première nation en position stratégique, les auteurs suggèrent que : « La conception et l'application d'un système fiscal ne sont pas un luxe pour les gouvernements des Premières nations. Il s'agit d'une nécessité, découlant de la souveraineté, pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions essentielles. »²⁸

²⁶Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. A First Nations Province. School of Policy Studies, Queen's University, janvier 1992.

²⁷Malone, Marc. Financing Inuit Institutions: The Constitutional and Political Challenges, Comité inuit sur les affaires nationales, 1987, page 18.

²⁸Sixdion Inc. La Première nation en position stratégique. Préparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la Commission consultative de la fiscalité indienne, Kanata, janvier 1997, page 11.

Les gouvernements reconnaissent depuis longtemps que diverses approches de la fiscalité peuvent leur fournir des recettes destinées à financer de leurs opérations. Ces assiettes fiscales peuvent comprendre l'impôt foncier, la taxe de vente, l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée. Les recettes ainsi obtenues sont beaucoup plus importantes que les avantages que procurent des recettes « autonomes » telles que les droits de licence et d'utilisation ou l'émission d'obligations et d'emprunts. La création et l'exploitation d'entreprises communautaires n'ont pas non plus produit de recettes comparables à celles que la fiscalité permet d'obtenir. Il est toutefois évident que d'autres avantages découlent de ces activités, notamment en ce qui concerne la création d'emplois, le perfectionnement professionnel, la croissance économique et le contrôle sur les ressources naturelles.

Depuis 1988, les Premières nations ont réussi à tirer des recettes de l'impôt foncier et beaucoup de bandes ont choisi d'employer cette méthode. Certaines autres négociations fiscales ont permis à des Premières nations de s'approprier une partie de la marge fiscale du gouvernement fédéral associée à la taxe de vente sur l'alcool, l'essence et le tabac.

Cette fonction pratique de la fiscalité gouvernementale est progressivement acceptée dans collectivités des Premières nations et fait l'objet de discussions approfondies sur l'autonomie gouvernementale. Néanmoins, l'exonération fiscale est depuis longtemps l'un des éléments fondamentaux des droits autochtones. Les Premières nations ont adopté une attitude protectrice à l'égard de ce droit, qu'elles considèrent comme l'un des derniers vestiges du statut de nation : le droit ne pas être taxées par d'autres.

Selon la perception commune qui a cours depuis longtemps, les Autochtones ne paient pas de taxes. Bien entendu, les pertes fiscales entraînent le paiement de montants d'impôt considérables par l'entremise de la TPS et de l'impôt provincial perçu sur les marchandises achetées hors des réserves. Dans son article, Sixdion soutient que la population des Premières nations paie des millions de dollars d'impôt et il cite quelques exemples. D'après une enquête auprès des Innus Takuaitan Uaashat mak Mani-Utenam du Québec, ceux-ci ont

versé 8 millions de dollars par an d'impôts aux gouvernements et fédéral et provincial. Une étude menée en 1993 auprès des Six-Nations indique que leurs membres ont payé environ 8,75 millions de dollars par an de TPS et d'impôt sur le revenu et que si l'on incluait leurs membres vivant hors-réserve, il faudrait ajouter 10 à 15 millions de dollars à ce total²⁹.

Robert Bish a suggéré que, pour rendre la fiscalité plus acceptable dans le cadre de la tradition autochtone, il conviendrait peut-être de la désigner par le mot « partage »³⁰. Tout en reconnaissant que la pratique traditionnelle remplissait sans doute une fonction de redistribution, il estime que « le fait même d'employer le mot *impôt* empêche d'effectuer une analyse soignée du phénomène fondamental du partage participatif en vue d'avantages collectifs. »³¹

Le domaine législatif de l'impôt sur le revenu est occupé par le gouvernement fédéral. Il est difficile de déterminer avec exactitude le type ou l'étendue des pouvoirs de taxation que les gouvernements des Premières nations voudront exercer³². La question du contrôle des ressources et de la compétence des gouvernements autochtones est inexorablement liée à celle de la fiscalité, notamment en ce qui concerne les autres gouvernements. Dans le contexte actuel des restrictions financières gouvernementales, il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux accordent une partie de la marge fiscale à ceux des Premières nations.

²⁹Ibid. page 12.

³⁰Bish, Robert L. Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government In A Federal System, Centre for Public Sector Studies, School of Public Administration, University of Victoria, mars 1992, page 1.

³¹Ibid. page 14.

³²Boisvert, David A. Forms of Aboriginal Self-Government. Article de documentation n° 2, Institut des relations intergouvernementales, 1985, page 55.

Les impôts fonciers

Beaucoup de collectivités autochtones ont tardé à accepter les impôts fonciers. Le système utilisé par les municipalités et les provinces présume la propriété privée de parcelles de terrains identifiables, ce qui n'est pas compatible avec la nature communautaire et publique de beaucoup de terres de réserves. Dans les petites collectivités et les localités éloignées, l'impôt foncier à percevoir auprès des membres des bandes peut être onéreux, alors que le niveau de revenu personnel y est très faible.

Les problèmes de compétence des Premières nations en matière de fiscalité ont été mis en lumière en Colombie-Britannique, en ce qui a trait à l'impôt foncier. Robert Bish a décrit la situation dans son article intitulé Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government In A Federal System. La province a perçu des impôts auprès des tenants à bail non autochtones dans des terres de réserves situées à l'extérieur des limites municipales, et les municipalités et autres gouvernements locaux ont levé des taxes sur les tenures à bail des non Autochtones à l'intérieur de leurs limites³³. L'impôt sur les tenures à bail a créé des recettes importantes mais n'a fourni que 25 % des services normalement reçus par les autres contribuables³⁴.

³³Bish, Robert L. Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government In A Federal System, Centre for Public Sector Studies, School of Public Administration, University of Victoria, mars 1992, page 4.

³⁴Ibid. page 5.

Cette inégalité a suscité des modifications de la *Loi sur les Indiens*, lesquelles ont autorisé l'imposition relative aux terres cédées sous condition et établi la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) et ce, tout en ne limitant pas la compétence fiscale des autres gouvernements³⁵.

Engénéral, Bish a constaté que les ministères provinciaux ont favorisé le développement de la capacité fiscale des bandes et la coordination de ces efforts avec les municipalités locales³⁶. Toutefois, les divergences sous-jacentes semblaient tenir à des questions touchant aux relations entre la fiscalité et les services et « la fiscalité sans représentation ». Les tenants à bail non autochtones, qui n'avaient pas de droit de vote, payaient des taxes pour des services dont jouissaient les membres des bandes qui n'en payaient pourtant pas.

Il semble que la CCFI ait fourni un mécanisme dynamique et pertinent pour le développement des capacités fiscales des Premières nations et la détermination et la résolution des problèmes connexes. Si l'impulsion initiale était axée sur les régions de la C.-B. qui contiennent de lucratives tenures à bail, la Commission a néanmoins continué à étudier d'autres sources potentielles de recettes fiscales³⁷.

Les services publics (chemins de fer, routes, électricité, téléphone, etc.) ont utilisé les terres de réserve sans consentement et parfois sans compensation. En ce qui concerne cette source de recettes fiscales, on s'est heurté à des problèmes avec les sociétés d'État qui ont invoqué des immunités fiscales, ainsi qu'à des questions relatives à la nature du titre détenu

³⁵Ibid. page 6.

³⁶Ibid. page 10.

³⁷Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994, exposé// de la CCFI, page 6.

par ces utilisateurs des terres de réserves³⁸. Le fait que l'impôt foncier représente moins de 10 % de « l'assiette fiscale totale » incite la Commission à s'orienter vers d'autres sources³⁹.

Indépendamment des questions liées à la compétence et à la mise en oeuvre de l'impôt foncier dans les situations de tenure à bail, celle de l'impôt foncier n'est pas si claire en ce qui concerne les membres des bandes eux-mêmes. Lorsqu'une bande lève un impôt foncier auprès de ses membres, la propriété en question peut-elle être saisie en cas de non paiement? Dans les réserves où tous les terrains sont publics, un tel impôt doit-il être fondé sur la superficie moyenne par famille? Quelles sont les droits fonciers des membres de la bande qui n'habitent pas dans la réserve?

Plusieurs de ces préoccupations de nature politique sont examinées dans un article préparé pour le MAINC par C.N. Watson and Associates Ltd., intitulé Consulting Study Concerning: Indian Property Taxation System Development. Les questions posées par les auteurs pourraient servir de test pour tout régime potentiel d'impôt foncier, car elles suggèrent des solutions à divers problèmes tels que les dispositions en matière d'appel, les chevauchements de services d'une juridiction à l'autre, l'imposition sans services particuliers et l'imposition des résidents non autochtones en fonction de leur revenu⁴⁰. L'article met aussi en lumière les principaux éléments d'un système d'impôt foncier⁴¹.

³⁸Ibid. page 8.

³⁹Ibid. page 11.

⁴⁰C.N. Watson and Associates Ltd. Consulting Study Concerning: Indian Property Taxation System Development, préparé pour le Programme du développement économique du MAINC, 1987, pages 4-8 à 4-28.

⁴¹Ibid. page 3-1.

Les impôts sur le revenu et l'article 87

Le régime fiscal canadien a commencé dans le cadre de l'occupation conjointe des champs d'imposition par les gouvernements fédéral et provinciaux. L'impôt sur le revenu des particuliers a été instauré en 1917 et le chevauchement des compétences a causé des problèmes dans ce domaine jusqu'en 1941, date à laquelle on a convenu que le gouvernement fédéral occuperait seul le champ de l'impôt sur le revenu et que les provinces recevraient des « paiements de location ». En 1962, le gouvernement fédéral et toutes les provinces sauf le Québec ont conclu des accords de perception fiscale prévoyant que le gouvernement fédéral percevrait l'impôt sur le revenu et le remettrait aux provinces en échange de leur acceptation d'un taux unique d'impôt sur le revenu⁴². La résidence est le facteur déterminant pour la province qui perçoit l'impôt sur le revenu d'un particulier. L'impôt des sociétés est déterminé selon une formule d'affectation fondée sur le lieu de l'obtention du revenu⁴³.

Les discussions sur l'impôt sur le revenu des Autochtones ont porté essentiellement sur l'exonération fiscale en vertu du paragraphe 87(1) de la *Loi sur les Indiens*, lequel stipule que :

« 87(1) Nonobstant toute autre loi fédérale ou provinciale, mais sous réserve de l'article 83, les biens suivants sont exemptés de taxation :

- a) le droit d'un Indien ou d'une bande sur une réserve ou des terres cédées;
- b) les biens meubles d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve⁴⁴. »

⁴²Ministère des Finances du Canada. Document de travail sur la fiscalité des gouvernements indiens (Ébauche), Ottawa, mars 1993, page 5.

⁴³Ibid. page 6.

⁴⁴Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994, page 5.

On trouve un excellent examen de l'exonération et de son interprétation judiciaire dans la documentation fournie pour les conférences La fiscalité des Premières nations (1993) et La fiscalité des Premières nations II (1994)⁴⁵.

Dans ses notes pour un discours présenté lors de la première conférence, Jack Woodward suggère que l'exonération était assumée et existante avant les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. En d'autres termes, la Loi sur les Indiens a légiféré dans un domaine protégé en common law⁴⁶. Il s'agissait d'une législation sans représentation.

Jusqu'à une période récente, l'interprétation de l'exonération en vertu de l'article 87 par la Cour suprême protégeait les Autochtones contre toute intrusion de l'extérieur pour des motifs liés au paternalisme et non à la souveraineté⁴⁷. La décision rendue dans l'affaire Nowegijick⁴⁸ établit la nécessité d'appliquer l'exonération, c'est-à-dire, en résumé, que le revenu d'emploi d'un Indien qui habite dans une réserve, s'il a été gagné dans la réserve, est une « propriété » située dans la réserve, et n'est donc pas imposable⁴⁹.

⁴⁵Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994, et

Native Investment and Trade Association et Price Waterhouse Aboriginal Services Division, First Nations Taxation: Dynamic Strategies - Emerging Issues, National Conference Materials, 2 et 3 décembre 1993.

⁴⁶Native Investment and Trade Association et Price Waterhouse Aboriginal Services Division, First Nations Taxation: Dynamic Strategies - Emerging Issues, National Conference Materials, 2 et 3 décembre 1993, page 2.

⁴⁷Ibid. page 4.

⁴⁸Nowegijick c. La Reine [1983] 1 RCS 29.

⁴⁹Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994, notes de conférence, Lesley M. Little, page 2.

Dans l'affaire Williams⁵⁰, la Cour suprême a ensuite créé de l'inquiétude et de la confusion lorsqu'elle a semblé abandonner le critère de la résidence pour l'exonération en prévoyant un test des « facteurs de rattachement » incluant d'autres facteurs tels que la résidence du débiteur, le lieu où les prestations sont payées et celui où le revenu d'emploi est obtenu. On a allégué que la Cour avait essayé de fournir une interprétation plus large des exigences, mais en fait, Revenu Canada a interprété la décision dans cette affaire comme une réduction des situations où l'exonération est applicable à celles où les membres de la Première nation habitent et travaillent sur son territoire pour un employeur lui appartenant aussi⁵¹.

Récemment, la bande sechelte s'est dite outrée par la décision du gouvernement fédéral d'exiger l'élimination graduelle de l'exonération fiscale sur une période de 12 ans, dans le cadre d'une revendication territoriale plus large et en contrepartie de terres, d'argent et de modifications à l'entente en matière de gouvernance⁵². En réponse à cela, la bande a proposé un paiement plus élevé en terres et en espèces, l'extension de l'exonération aux membres de la bande qui habitent hors de la réserve et une période d'élimination graduelle de 50 ans.

Le gouvernement cherche depuis longtemps à éliminer l'exonération, car celle-ci est souvent invoquée comme justification d'un certain ressentiment de l'électorat à l'égard des Premières nations. Il ne sera pas facile de négocier l'élimination de l'exonération fiscale. Celle-ci a toujours été considérée comme une reconnaissance claire des Premières nations comme nations indépendantes qui, selon le droit international, ne sont pas imposables par une

⁵⁰Williams c. Canada [1992] 1 RCS 877.

⁵¹Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994, discours de Tony Mercredi, page 5.

⁵²Globe and Mail, "B.C. Band Claims Betrayal - Ottawa, Province Criticized by Sechelt", jeudi 13 février 1997, page A7.

puissance étrangère. C'était parfois le seul droit évident conservé. D'autre part, la nature même de l'exonération est renforcée par la position antérieure, selon laquelle les Indiens qui voulaient obtenir le droit de vote pour devenir des citoyens canadiens à part entière devaient renoncer à l'exonération fiscale et à l'immunité contre la saisie prévues par la *Loi sur les Indiens*. En d'autres termes, on l'avait établie comme valeur correspondant au prix qu'il fallait payer⁵³.

La migration des Autochtones des réserves vers les centres urbains crée des problèmes d'équité fiscale entre les membres des bandes. L'absence de possibilités d'emploi ou d'affaires dans les réserves a causé la fuite des Autochtones compétents et qualifiés vers des régions situées à l'extérieur des réserves et ce, malgré le fait que cela entraîne la perte de l'exonération fiscale. Courchene et Powell ont abordé ce problème dans le contexte de la création d'une « province des Premières nations » qu'ils ont proposée.

On a suggéré que l'impôt sur le revenu percevable auprès des Autochtones qui vivent hors des réserves soit rendu aux Premières nations à titre de recettes autonomes. De même, l'impôt sur le revenu des Autochtones résidant et travaillant dans les réserves pourrait être perçu et considéré comme un fonds provincial-fédéral⁵⁴.

⁵³Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994, discours du professeur Sanders, page 7.

⁵⁴Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. A First Nations Province. School of Policy Studies, Queen's University, janvier 1992, page 13.

La désignation de ces fonds comme recettes autonomes permettrait de les déduire de toute formule de péréquation ou de financement préétablie⁵⁵. Les auteurs citent la distinction établie en Ontario entre l'impôt scolaire pour les écoles publiques et les écoles séparées – le modèle de la « citoyenneté » – comme exemple de la manière dont on pourrait appliquer cette distinction fondée sur l'affiliation⁵⁶.

On pourrait aussi créer une situation inverse, où les Autochtones qui vivent hors des réserves paieraient un impôt sur le revenu aux gouvernements fédéral ou provinciaux alors que les non Autochtones employés dans les réserves le verseraient aux bandes. Un corollaire difficile à cette suggestion : les Autochtones vivant hors des réserves recevraient plus de services dans les zones urbaines que les gens qui travaillent dans les réserves. Ici encore, l'espoir serait de mettre fin à la migration hors des réserves et de permettre aux Autochtones vivant hors réserve de participer en investissant dans les réserves par l'entremise de la fiscalité. La controverse continue quant à la question de savoir si cela signifie, encore une fois, qu'il s'agit d'une fiscalité sans représentation, dans la mesure où les membres des bandes qui habitent hors des réserves n'ont pas le droit de voter lors des élections qui s'y tiennent.

Ces discussions sur l'impôt sur le revenu des particuliers n'incluent pas de recherche significative sur les incidences des paiements d'impôt sur le revenu effectués par les Indiens vivant hors des réserves ni des divers modèles d'autonomie gouvernementale sur ces paiements.

⁵⁵Ibid.

⁵⁶Ibid. page 15.

Un des domaines qui a présenté le plus de difficultés est probablement celui de l'imposition des sociétés appartenant à des Autochtones qui ne sont pas admissibles à l'exonération en vertu de l'article 87. Lorsque les bénéfices industriels et commerciaux de sociétés appartenant exclusivement ou non à des Autochtones sont réalisés dans la réserve, ils sont entièrement assujettis à l'impôt sur le revenu⁵⁷. Cela ne favorise pas le développement de l'économie de la réserve et limite le choix des formes d'entreprises autochtones. Certaines sociétés autochtones peuvent être admissibles aux mêmes exonérations en vertu de la *Loi de l'impôt*, à titre d'organismes sans but lucratif.

Une autre facteur qui encourage les bandes à accepter le style de gouvernement municipal de Sechelt est la franchise fiscale dont jouissent les municipalités et les sociétés dont elles sont propriétaires jusqu'à 90 %. Toutefois, on pourrait aussi avancer que l'interprétation du terme « municipalité » par Revenu Canada est suffisamment large pour inclure presque toute forme d'autonomie gouvernementale autochtone⁵⁸. Dans la décision rendue dans l'affaire Otineka Development Corporation Limited c. La Reine⁵⁹, les revenus de la bande gagnés hors de la réserve ont été protégés en vertu de leur rôle dans la fourniture de services de type municipal⁶⁰.

⁵⁷Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994, "Creative Strategies to Minimize Tax when Structuring a Reserve-Based Deal" by Ross Tunnicliffe, page 6.

⁵⁸Ibid. page 11.

⁵⁹Otineka Development Corporation Limited c. La Reine [1994] 2 C.N.L.R. 83 (C.A.Féd.).

⁶⁰Ibid. page 12.

Lors des deux conférences sur la fiscalité des Premières nations, plusieurs exposés intéressants portaient sur la diversité des ententes commerciales avec des groupes et collectivités des Premières nations (coentreprises, partenariats, fiducies, etc.), ainsi que sur leurs incidences fiscales⁶¹.

La taxe de vente

Si les estimations mentionnées dans La Première nation en position stratégique (voir plus haut) sont représentatives, les provinces et le gouvernement fédéral perçoivent d'énormes recettes sur les ventes aux Autochtones effectuées hors des réserves. Chaque province a ses propres règles en matière d'exonération de la taxe de vente, qui se réduisent souvent à l'exigence de la preuve que la marchandise est destinée à être consommée dans la réserve⁶².

Plus récemment, la décision rendue dans l'affaire Union of New Brunswick Indians⁶³ indique clairement qu'en ce qui concerne la taxe de vente, le critère déterminant du lieu se rapporte au moment de la vente, indépendamment du lieu de consommation. La Cour suprême a jugé que l'exonération en vertu de l'alinéa 87(1)(b) ne s'applique pas aux biens achetés hors-réserve.

L'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de taxe de vente par les Premières nations exigerait la coopération avec d'autres autorités compétentes en matière d'impôt, telles que les provinces. Celles-ci pourraient percevoir la taxe de vente, recevoir une rétribution en

⁶¹Ibid. pages 12 à 25.

⁶²En ce qui concerne les divers critères provinciaux relatifs à l'exonération, voir Bartlett, Richard H., Indians and Taxation in Canada (3^e éd.), Native Law Centre, Saskatoon 1992, p. 100.

⁶³Union of New Brunswick Indians c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances) [1998] 1 S.C.R. 1161.

contrepartie et remettre le reste à la Première nation concernée⁶⁴. Toutefois, dans un tel cas, quel serait le facteur qui inciterait l'acheteur à déclarer son statut?

Dans le cadre du Projet national de production de recettes, on a examiné la question de la taxe de vente fédérale. En avril 1997, les Premières nations de Cowichan et de Westbank ont obtenu le droit d'imposer aux acheteurs autochtones et non autochtones une taxe identique à la taxe sur le tabac, le gouvernement fédéral ayant accepté de se retirer de cet espace fiscal⁶⁵. Le gouvernement provincial et le gouvernement de la Première nation des tribus Cowichan ont convenu que la province percevrait la nouvelle taxe sur le tabac, qui est comparable à la taxe imposée aux non Autochtones, pour le compte des Cowichans.

Les recettes non fiscales

Le développement de recettes autonomes, notamment non fiscales, est un domaine qui présente un défi considérable.

Les Conseils unis des Anishnaabeg (CUA) ont suggéré que, dans certaines réserves, les recettes autonomes peuvent être nulles⁶⁶. Les auteurs indiquent aussi que, dans des régions telles que le sud de l'Ontario, l'assise territoriale a graduellement diminué au point qu'elle ne permet plus de produire des recettes non fiscales⁶⁷. Les terres appartiennent à des particuliers

⁶⁴Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. A First Nations Province. School of Policy Studies, Queen's University, janvier 1992, page 34.

⁶⁵Fiscal Realities The National Revenue Generation - First Nation Taxation Project, présenté à la Commission consultative de la fiscalité indienne et à la Direction de la recherche et de l'analyse, Politiques et orientation stratégique, MAINC, page 1.

⁶⁶ Les Conseils unis des Anishnaabeg. Research Project on the Non-Tax Revenue Generation Capacity of the United Anishnaabeg Councils First Nations, préparé pour la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC, décembre 1996, page 60. [Capacité de production de revenus non //imposables des Premières nations du //conseil uni des Anishnaabeg a été réalisé en collaboration entre la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC et le Conseil anishnaabeg uni (CAU)]

⁶⁷Ibid. page 58.

ou à l'Ontario, ce qui rend difficile leur ajout à l'assise territoriale⁶⁸. Le potentiel de recettes tirées de la terre a encore été réduit par la perte de ressources hors-réserve telles que la chasse⁶⁹. Plusieurs problèmes cités par les CUA pourraient refléter ceux qui se posent dans de nombreuses réserves.

Tim Davis a observé que certains obstacles au développement de recettes autonomes étaient liés à la faible population des réserves, à leur isolement, à l'accès limité aux marchés, aux faibles niveaux d'éducation et à la pénurie de compétences et de moyens de développement des ressources⁷⁰.

Les redevances, droits et licences

Les redevances sont des montants calculés en fonction de la quantité de ressources extraites par des entités externes et versés au propriétaire des ressources ou au gouvernement. Elles sont déjà perçues et détenues en fiducie par le gouvernement fédéral. On considère que cette source de recettes n'est pas fiable⁷¹. Toutefois, suite à l'inclusion de ces fonds dans le cadre de l'Accord du Nunavut, les recettes ont augmenté de 10 à 30 p. cent sur une période de dix ans⁷². Beaucoup de redevances ne pouvaient pas être perçues parce que la terre était détenue en fiducie par la Couronne fédérale et faisait donc l'objet d'une exonération⁷³.

⁶⁸Ibid.

⁶⁹Ibid.

⁷⁰Davis, Tim. Aboriginal Self-Government: Is This the Answer?, Kingston, Ontario.: Centre des études sur la sécurité nationale, 1992, page 29.

⁷¹Ibid. page 32.

⁷²Ibid.

⁷³Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994,

Les CUA ont constaté que les droits et licences n'ont pas produit de recettes notables dans leurs collectivités, comparativement aux coûts de surveillance du service⁷⁴.

L'investissement

Dans La Première nation en position stratégique, les auteurs suggèrent six domaines de développement possibles et en analysent quelque peu l'adéquation, ainsi que les recettes potentiellement tiré de ces sources. Les domaines de développement possibles sont : les ressources naturelles et l'écotourisme, la technologie de l'information, le commerce international et intertribal, les sources de capital canadiennes, les sources étrangères de capital et d'investissement et le développement économique des collectivités⁷⁵.

Le développement économique et toutes les sources de recettes connexes dépendent de l'accessibilité des ressources et, dans certains cas, du partage ou de la cession du contrôle sur les ressources par les provinces. Ce sont des questions de politique qui ont des incidences sur les initiatives d'autonomie gouvernementale. Une amélioration des compétences des Premières nations et l'appui initial de spécialistes de l'extérieur seraient probablement nécessaires.

"Additional Taxes and Levies", par Shepard et Dumoulin, page 5.

⁷⁴Les Conseils unis des Anishnaabeg. Research Project on the Non-Tax Revenue Generation Capacity of the United Anishnaabeg Councils First Nations, préparé pour la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC, décembre 1996, page 54.

⁷⁵Sixdion Inc. La Première nation en position stratégique. Préparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la Commission consultative de la fiscalité indienne, Kanata, janvier 1997, page 34.

Le financement

Pour les particuliers et les groupes autochtones, l'absence de capitaux pour le financement des entreprises et le développement des ressources est un problème considérable. Les institutions de crédit traditionnelles ont refusé de fournir du financement à cause de l'absence de garanties et du fait que les biens des Indiens jouissent de protections particulières contre la saisie. L'envers de cette médaille : si les terres et les biens des étaient disponibles comme garanties, elles devraient aussi pouvoir être saisies.

Dans son texte intitulé Indian Finance Law: Alternative Mechanisms and Strategies for Financing Reserve Public and Private Ventures, Robert Reiter établit la loi fondamentale concernant les ententes commerciales, les exonérations fiscales, le financement et les opérations internationales. À plusieurs égards, le texte est un guide détaillé pour les opérations commerciales des Premières nations et il donne même quelques tuyaux sur la raison d'être et l'utilisation des états financiers. Il offre néanmoins quelques suggestions concrètes : les bandes pourraient suivre l'exemple de personnes morales telles que les municipalités qui peuvent réunir des capitaux en vendant des obligations non garanties – des titres qui offrent un rendement déterminé⁷⁶.

⁷⁶Reiter, Robert A. Indian Finance Law: Alternative Mechanisms and Strategies for Financing Reserve Public and Private Ventures, First Nations Resource Council, 1993, page 32.

Bien qu'elle soit à plusieurs égards d'une lecture difficile, cette approche offre une proposition intéressante, selon laquelle les réserves pourraient contenir des zones économiques qui ne seraient pas assujetties à l'impôt ni à la réglementation et où l'on encouragerait les entreprises à s'établir, ce qui stimulerait l'économie⁷⁷. Cette absence d'ingérence gouvernementale favoriserait l'entrepreneuriat et l'investissement dans des entreprises et durerait pendant un nombre d'années déterminé⁷⁸.

Cette approche peut être difficile à mettre en oeuvre dans les situations où les Premières nations essaient d'exercer des pouvoirs sur leurs propres terres et où des préoccupations environnementales peuvent exister.

4.3 Que dit la littérature sur l'échange de données?

Peu de recherches portent sur l'étendue et la nature de l'échange de données nécessaire. En général, les exigences en matière de données découlent de la responsabilité comptable et de facteurs liés aux méthodes de financement préétablies. Les données peuvent être présentées dans des rapports, à titre d'outils de reddition de comptes, ou de données générales nécessaires à la planification.

⁷⁷Ibid. Chapitre 8, page 1.

⁷⁸Ibid. page 3.

La communication des données

La préparation des données en vue de la présentation de rapports sur l'utilisation des fonds ou de demandes de fonds consomme une précieuse partie du temps du personnel. Toutefois, certains commentaires portaient sur les exigences du MAINC en matière d'information comptable qui sont associées aux accords financiers conclus avec les Premières nations. D'après le rapport de Coopers & Lybrand sur lequel se fondaient les commentaires de la Commission Penner :

« Le Ministère accorde assez peu d'attention aux contrôles imposés par le Parlement par l'entremise de la structure des crédits, et par le Conseil du Trésor dans le cadre des affectations, mais les gestionnaires de programmes attachent de plus en plus de conditions à «leurs » fonds... Le Ministère modifie constamment le codage et la présentation des formulaires que la bande doit remplir. Cela introduit une incohérence dans la présentation de l'information connexe et il s'ensuit que le personnel doit constamment apprendre de nouvelles méthodes... L'exigence relative à la comptabilité des fonds rend la tenue quotidienne des livres plus complexe⁷⁹. »

Même lorsque le gouvernement fédéral a essayé d'assouplir les règles associées au financement, il n'a pas toujours réussi à créer un système adéquat d'établissement de rapports. Par exemple, les MOF (modes optionnels de financement), qui étaient destinés à offrir une souplesse accrue en accordant aux bandes plus de pouvoirs discrétionnaires, exigent en fait des rapports plus rigoureux⁸⁰.

⁷⁹Chambre des communes. Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1983, page 91.

⁸⁰Weaver, Sally. Self-Government Policy for Indians 1980-1990: Political Transformation or Symbolic Gestures, University of Waterloo (non daté), page 21.

Plus récemment, le rapport annuel de l'Administration régionale Kativik a abordé la question du financement à plusieurs sources :

« Le financement de l'ARK étant fourni par plusieurs ministères, le service des Finances doit non seulement gérer avec une marge de manoeuvre très réduite les quatre fonds d'une organisation en pleine expansion, mais aussi satisfaire aux diverses exigences de chaque ministère. Des différences marquées existent entre les divers ministères, notamment en ce qui concerne les dates et les méthodes de perception, les pièces justificatives à produire, et particulièrement les conditions liées aux dépenses. Le service des Finances doit s'assurer que les fonds reçus d'un ministère ne servent qu'aux fins stipulées dans l'entente signée par ce ministère et l'ARK... Il ne faut pas que tous les fonds proviennent d'une même source et qu'ils soient affectés à un seul fonds. Il serait préférable que, dans un proche avenir, l'ARK et les divers ministères qui la financent prennent les mesures nécessaires en vue de rationaliser la méthode de financement⁸¹. »

Ces critiques mettent en lumière la nécessité de simplifier le processus de déclaration et d'effectuer des synthèses des exigences des divers ministères qui fournissent le financement. Un processus de déclaration trop exigeant peut réduire l'efficacité et détourner les énergies des gouvernements des objectifs principaux du financement.

⁸¹Kativik 1994 Annual Report, Administration régionale Kativik, Kuujuaq, page 76.

Les données de planification

En 1987, Marc Malone déclarait : « L'une des raisons pour lesquelles l'économétrie s'est avérée si inconclusive est l'absence de bonnes données⁸² ».

Dans The National Revenue Generation - First Nation Taxation Project, l'examen de la littérature a conduit la CCFI à conclure que « l'absence de données et leur médiocre qualité » ont rendu difficiles les estimations des recettes fiscales⁸³. Elle a aussi proposé que les Premières nations disposent d'outils qui leur permettent d'établir leurs propres prévisions de recettes et que ces outils soient axés sur des ressources immédiates⁸⁴. Le rapport a aussi repris l'argument de Le Dressay selon lequel les recherches effectuées au niveau de la collectivité sont plus précises que celles qui sont fondées sur une approche globale⁸⁵.

Dans ce rapport, les auteurs indiquent aussi que même les statistiques fondamentales concernant les Autochtones sont suspectes. Comme l'affectation des terrains et des ressources financières était souvent fondée sur la taille de la population, et compte tenu du climat général de suspicion entre les Premières nations et la Couronne, beaucoup de Premières nations ont refusé de participer à des activités telles que le recensement.

Cette absence d'attention à la question des données peut s'avérer critique pour la planification et l'élaboration d'initiatives d'autonomie gouvernementale.

⁸²Malone, M. Financing and Implementing Aboriginal Self-Government, 22 Propositions, Ottawa, 1987, proposition n° 9.

⁸³Fiscal Realities The National Revenue Generation - First Nation Taxation Project, présenté à la Commission consultative de la fiscalité indienne et à la Direction de la recherche et de l'analyse, Politiques et orientation stratégique, MAINC, page 20.

⁸⁴Ibid.

⁸⁵Ibid.

Dans Case Studies of Results-Oriented First Nations Organizations, les auteurs citent une étude de Price Waterhouse, selon laquelle les évaluations du programme de la SCDEA indiquent que, même au niveau ministériel, il est difficile de déterminer les résultats obtenus dans les domaines « de la création d'emploi, du développement des entreprises et de la capacité organisationnelle⁸⁶.

Dans un processus de développement tel que celui de l'autonomie gouvernementale, l'acquisition de données pertinentes pour les projections et la planification est un facteur essentiel. La question est de savoir comment on peut recueillir ces données sans aucune ingérence dans la gestion des ressources des institutions ou des gouvernements autochtones.

Pour résumer, mentionnons que peu de recherches ont porté sur la collecte de données.

4.4 Que dit la littérature sur la gouvernance?

Peu de recherches portent véritablement sur les structures de gouvernance. Parmi les composantes des systèmes de gouvernance, mentionnons la compétence, les pouvoirs exécutifs et législatifs, la prestation de services civils, les élections, le droit de vote, les processus d'exercice des pouvoirs et le statut de membre. Comme diverses conceptions sont employées dans le cadre des initiatives d'autonomie gouvernementale, il faut procéder à une soigneuse évaluation de ces aspects de la gouvernance à l'intérieur de ces modèles.

Les unités autonomes établies et évaluées jusqu'ici ressemblent à des structures qui existent déjà au Canada, soit aux modèles démocratiques municipaux, régionaux et provinciaux. L'expérience américaine en Alaska indique une certaine orientation vers un modèle de constitution en personne morale.

⁸⁶Price Waterhouse. Alternative and Approaches to Maximize Benefits from Major Capital Projects - Draft Report, (non daté), page 36.

La recherche sur les relations financières et les structures générales de gouvernance s'est concentrée sur quelques modèles employés dans le cadre du règlement de revendications concernant les bande sechelte et des Cris et Naskapis du Nord québécois. Sous forme de diagramme, le document du MAINC intitulé Self-government on Essential and Optional Subject Matters⁸⁷ présente une comparaison entre les diverses composantes de ces deux ententes.

Le modèle municipal adopté pour l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte a fait l'objet de critiques telles que :

- 1) Il ne reconnaît pas que le fondement de l'autonomie gouvernementale est un pouvoir inhérent et non délégué⁸⁸.
- 2) La nécessité d'adopter une législation provinciale telle que la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* crée un climat d'instabilité en ce qui concerne le développement économique, notamment parce qu'elle contient une clause d'extinction après 20 années⁸⁹.

⁸⁷MAINC. Self-government on Essential and Optional Subject Matters, Direction générale de la politique et de la Constitution, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1987.

⁸⁸Lemieux, John F. Indian First Nation Economic Development and Federal Self-Government Policy, préparé pour l'Association du Barreau canadien, mars 1990, page 28.

⁸⁹Ibid 28.

Cette autorisation provinciale tenue a fait l'objet du commentaire suivant de la Union of B.C. Indian Chiefs : « La vulnérabilité perpétuelle est le sable mouvant sur lequel se tiendront les peuples indiens s'ils choisissent le modèle municipal d'autonomie gouvernementale »⁹⁰.

- 3) Le financement de la Première nation sechelte à l'aide de MOF a fourni au conseil de bande des pouvoirs discrétionnaires accrus, mais les MOF exigent certaines structures de gouvernance (Bish et Cassidy) et des processus de déclaration. En fait, Sally Weaver soutient que les MOF maintiennent un niveau considérable d'intervention gouvernementale et exigent plus de rapports que d'autres formes de gouvernement⁹¹. D'après elle, non seulement ils sont inadéquats pour l'autonomie gouvernementale, mais ils renforcent la notion selon laquelle celle-ci ne serait rien de plus qu'une forme d'auto-réglementation⁹².

L'entente conclue avec les Cris et les Naskapis du Nord québécois a créé un gouvernement régional possédant un statut municipal. Parmi les critiques dont cette méthode de gouvernance a fait l'objet, mentionnons :

- 1) Elle ne garantit pas la sécurité de la tenure des terres, ce qui cause un manque de stabilité nuisible au développement économique⁹³.

⁹⁰Cassidy, Frank et Bish, Robert L. Indian Government: Its Meaning in Practice. Institut de recherche en politiques publiques, Morriss Printing Co., Victoria (C.-B.), 1989, page 141.

⁹¹Weaver, Sally. Self-Government Policy for Indians 1980-1990: Political Transformation or Symbolic Gestures, University of Waterloo (non daté), page 21.

⁹²Ibid. page 26.

⁹³Bartlett, Richard. Subjugation, Self-Management and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources, Article de documentation n° 11, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, Kingston, 1986, page 41.

- 2) Le développement d'une bureaucratie autochtone a créé une distinction indésirable entre des classes et miné les hiérarchies traditionnelles⁹⁴.
- 3) La diversité des sources de financement et des exigences relatives aux demandes et à la conformité ont requis la participation intensive du personnel administratif. En fait, aussi tard qu'en 1995, l'Administration régionale Kativik indiquait que 58 % des recettes étaient consacrées aux opérations, alors que les programmes continuaient à en consommer 42 %⁹⁵.

Une structure de société en propriété tribale pourrait répondre à certaines convictions traditionnelles des Autochtones, dans la mesure où tous les membres en seraient des actionnaires. Le fondement du règlement de la revendication territoriale des Autochtones de l'Alaska comprenait la structure de gouvernance des corporations régionales et locales. Certaines corporations tribales assumaient la responsabilité de la gestion des redevances fournies par l'exploitation des ressources pétrolières et gazières.

D'après une étude réalisée par ARA Consulting Group Inc. pour le Bureau fédéral de négociation des traités, la structure de corporation adoptée comme mécanisme principal de gouvernance et de gestion financière dans le cadre du règlement de la revendication territoriale des Autochtones de l'Alaska ne répondait pas aux besoins sociaux et économiques des groupes tribaux, pour lesquels il avait fallu établir des organismes sans but lucratif⁹⁶. Ces préoccupations et d'autres qui ont été mises en lumière par l'étude méritent d'être examinées lorsqu'on décide de fonder une unité autonome sur le modèle d'une corporation.

⁹⁴Davis, Tim. Aboriginal Self-Government: Is This the Answer?, Kingston, Ontario.: Centre des études sur la sécurité nationale, 1992, page 29.

⁹⁵Kativik 1995 Annual Report, Administration régionale Kativik, page 87.

⁹⁶Ibid.

Le Secrétaire à l'intérieur des É.-U. constate que de nombreuses difficultés sont associées à la stratégie qui a été employée pour le règlement de la revendication territoriale des Autochtones de l'Alaska. Une étude réalisée par ce ministère a mis en lumière les problèmes suivants : l'interprétation de la complexe *Settlement Act* et le temps et l'argent que la négociation avait exigés; les retards dans le transfert des terrains, qui ont handicapé les corporations; l'absence d'aide officielle à la gestion de la formation professionnelle; l'impossibilité d'effectuer des opérations sur actions, qui a privé les corporations d'un outil essentiel de mobilisation de capitaux; et la désincitation à l'investissement liée au plan de partage des recettes entre les corporations⁹⁷.

L'entente comprenait une clause « d'extinction » qui fixait un délai après lequel les parts des corporations respectives pourraient être vendues à des non Autochtones⁹⁸. Les corporations pouvaient donc éventuellement échouer dans un domaine qui correspond à une caractéristique fondamentale de l'autonomie gouvernementale, soit le maintien du contrôle des ressources et des structures de gouvernance par les Autochtones.

Dans le cadre du modèle alaskien, un conflit entre les groupes autochtones eux-mêmes portait sur l'équité financière. Les corporations ont été établies en fonction des groupements tribaux et des terres qu'ils contrôlaient. Par conséquent, certaines corporations représentaient des groupes tribaux « nantis », possédant des ressources pétrolières et gazières, alors que d'autres, « démunies », n'en possédaient pas d'aussi importantes. Il n'y avait pas de mécanisme de partage des recettes entre ces deux types de corporations, et de nombreux groupes étaient insatisfaits de l'inégalité qui s'était ainsi instaurée parmi eux. Certains ont demandé à réintégrer le modèle de gouvernance des bandes et tribus assujetties à l'IRA (*Indian Re-organisation Act*), en partie pour ne pas risquer de perdre le contrôle sur les

⁹⁷Ibid.

⁹⁸Ibid page 8.

terrains si les actions de leurs corporations étaient rendues disponibles à des investisseurs non autochtones. L'expérience de la structure de corporation a suscité une reprise du mouvement de souveraineté tribale⁹⁹.

Les structures de gouvernance peuvent reproduire des modèles traditionnels ou évoluer en fonction de la culture et de l'histoire des Premières nations. Les systèmes de gouvernance peuvent être importés d'autres sphères telles que celle des corporations. Certains mécanismes de gouvernance peuvent être innovateurs et particulièrement adaptés aux Premières nations concernées. Dans tous les cas, les caractéristiques des bonnes relations financières doivent être incorporées et activées de telle sorte que le système de gouvernance puisse tenir la promesse de l'autonomie gouvernementale. Dans les situations où le système de gouvernance diffère considérablement du modèle national, une certaine cohérence pourra être obtenue grâce à l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁰⁰. Les gouvernements des Premières nations doivent jongler avec des caractéristiques culturelles, historiques et financières, les droits individuels et les objectifs publics pour créer un équilibre et une bonne administration.

⁹⁹Ibid. page 9.

¹⁰⁰Guide de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, Gouvernement du Canada, 1995, p.4.

5.0 COMMENT DES SOURCES ET DES AUTEURS DIVERS PROPOSENT-ILS QUE LES RELATIONS FINANCIÈRES CHANGENT ENTRE LES PREMIÈRES NATIONS ET LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?

Si les relations financières actuelles ne posaient pas de problèmes, aucun changement ne serait nécessaire. Or chacun des aspects des relations financières présente des problèmes. Il est maintenant possible de créer, dans le cadre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, des relations financières fondées sur des principes établis selon des thèmes liés à l'expérience commune, soit :

1. Les relations financières doivent être fonctionnelles.
2. Les relations financières doivent être contextuelles.
3. Les relations financières doivent être mesurables
4. Les relations financières doivent être souples mais certaines.
5. Les ressources sont essentielles pour la réussite.
6. Les relations financières doivent être fondées sur le respect et les avantages mutuels.

Chaque composante d'une relation financière positive devrait comprendre une partie ou l'ensemble de ces principes. Toutefois, dans l'ensemble, tous les principes doivent être évidents. Les auteurs ont décrit les aspects des relations financières qui peuvent rehausser ces principes.

Les changements concernant la reddition de comptes

L'efficacité des mécanismes de reddition de comptes entre le gouvernement fédéral et les Premières nations dépend de la clarté des objectifs du financement, dont la portée peut être nationale ou locale. La fonction de l'entente doit être comprise et acceptée.

Les Premières nations et le gouvernement fédéral n'ont pas convenu que l'exigence relative à la reddition de comptes découle de la relation historique entre les parties. Toutefois, l'établissement de nouvelles relations gouvernementales ouvre la voie à la création de nouveaux contrats financiers. Ces contrats doivent pourtant reconnaître le contexte historique et culturel des Premières nations, tout en favorisant un accroissement de l'autonomie.

Aucun gouvernement ne peut fonctionner sans un certain degré de certitude en matière de financement. À cause de la nouveauté des ententes à conclure, il importe qu'elles soient certaines mais aussi suffisamment souples pour permettre d'apporter des modifications cruciales au plan financier, selon les besoins.

Selon la position traditionnelle adoptée par les Autochtones au niveau nationale, le gouvernement fédéral ne peut pas éviter de rendre des comptes aux Premières nations tant qu'il reste en possession de la terre et constitutionnellement lié par une obligation de fiduciaire. En outre, le concept de la « responsabilité ministérielle », selon lequel le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est responsable devant le Parlement, a suscité des hésitations et des préoccupations à l'égard du changement et ce, y compris dans la perspective gouvernementale.

Le fait que le gouvernement fédéral souhaite transférer l'obligation de rendre compte du MAINC aux membres des bandes, de telle sorte que la surveillance s'effectue au niveau local, pose le problème suivant : cela vise à remplacer la reddition de comptes de gouvernement à gouvernement par la reddition de comptes entre les Premières nations et leur propre électorat.

Comme le suggère Cornell, pour réaliser cela, il faut que la légitimité du gouvernement local soit établie. Celle-ci ne peut pas être imposée et elle doit se développer à partir des attentes culturelles des gens et ce, dans un environnement caractérisé par la souplesse. Chaque bande étant unique, l'adoption d'une approche nationale peut s'avérer difficile, en ce qui concerne le type de gouvernement et de reddition de comptes.

Pour résumer, afin de transférer de l'obligation de rendre compte du MAINC aux Premières nations, le gouvernement fédéral pourrait :

1. Accorder le statut de province aux Premières nations et leur fournir des paiements de transfert similaires à ceux que reçoivent les provinces, ce qui n'exige pas de reddition de comptes par le gouvernement fédéral.
2. Réduire le degré de la reddition de comptes au gouvernement fédéral en diminuant le financement gouvernemental et en favorisant le développement de recettes autonomes.
3. Établir des mécanismes de reddition de comptes directe (des Premières nations à d'autres ministères fédéraux) en transférant des fonds à ces organismes.
4. Favoriser et soutenir l'établissement de gouvernements locaux forts et légitimes.
5. Fournir un moyen constitutionnel de dégager le gouvernement fédéral de sa responsabilité dans le cadre des ententes d'autonomie gouvernementale.
7. Soutenir, à titre de composantes de la structure de gouvernance, de solides institutions des Premières nations dotées du pouvoir de déboursier des fonds.

Les changements concernant la gouvernance

Le transfert de la reddition de comptes du gouvernement fédéral aux gouvernements des Premières nations peut se faire si les institutions de gouvernance locales sont renforcées. L'établissement d'institutions de gouvernance légitimes prépare le terrain pour une reddition de comptes accrue au niveau local.

Si le gouvernement local est contextuel et fondé sur des modèles de gouvernance culturels, certains problèmes particuliers peuvent se poser quant au fonctionnement de la relation financière. Dans le cadre de son examen de la situation des tribus Yakima et Crow des É.-U., Cornell identifie les problèmes suivants liés à l'établissement et au maintien de la légitimité institutionnelle en fonction de la culture :

1. Il peut y avoir conflit entre l'efficacité et l'adéquation culturelle. Dans le cas de la tribu Crow, un groupe de direction faible et un Conseil général divisé et très politisé, composé de tous les adultes en âge de voter, ont créé un gouvernement déstabilisé et volatil. Pourtant, la forme de gouvernement adoptée, dont l'élaboration s'était faite sur une certaine période, avait été acceptée par la tribu¹⁰¹.
2. L'adéquation culturelle peut être difficile à déterminer car les cultures évoluent avec le temps. Les collectivités peuvent essayer d'identifier des thèmes de la culture susceptibles d'être incorporés dans de nouvelles institutions, mais sans perdre de vue les nécessités pratiques associées à une gouvernance moderne, dans un contexte où des conceptions du pouvoir, du leadership, etc., persistent au sein de la collectivité.

¹⁰¹Cornell, Stephen, Accountability, Legitimacy, and the Foundations of Native Self-Governance, (article), Harvard Project on American Indian Economic Development, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, janvier 1993, page 22.

3. Pour qu'il y ait légitimité, il faut qu'elle puisse se fonder sur une collectivité relativement solide. La procédure de conclusion des traités regroupe parfois des tribus et des cultures différentes dont divergences peuvent s'être accentuées avec le temps, ce qui fait obstacle à l'établissement d'institutions légitimes¹⁰².

L'incompatibilité de modèles fondés sur la culture avec les mécanismes institutionnels actuels de gouvernance nationale peut poser des problèmes. Il importe que l'élément contextuel ne prime pas sur le fonctionnement fondamental de la relation financière. Il est essentiel d'effectuer une analyse exhaustive de l'incidence des diverses composantes culturelles du modèle de gouvernance sur le contrat financier.

Les changements concernant les recettes autonomes fiscales et non fiscales

Dans le Document de travail sur la fiscalité des gouvernements indiens du ministère des Finances, on suggère que l'établissement d'un système fiscal vise « à générer les recettes voulues tout en réduisant au minimum les coûts administratifs et les incidences négatives qu'un impôt pourrait avoir sur les particuliers, l'économie et l'ensemble de la société ». Les détails des recommandations des auteurs dans ces domaines sont les suivants :

1. L'exonération fiscale – aucun changement n'est suggéré, si ce n'est qu'une partie des recettes fédérales perçues hors des réserves auprès des Indiens qui vivent dans les réserves devrait être remise à la Première nation concernée.
2. La fiscalité des institutions et des gouvernements indiens – en général, les gouvernements n'imposent pas de taxes les uns aux autres et les gouvernements autochtones ne devraient pas être assujettis à un impôt lorsqu'ils sont engagés dans des activités de gouvernement – les entreprises et organismes autochtones devraient bénéficier d'un traitement fiscal particulier.

¹⁰²Ibid. page 25.

3. Pouvoirs de taxation – les gouvernements autochtones devraient disposer du même pouvoir décisionnel, lorsqu'il s'agit d'exercer leurs pouvoirs de taxation, de déterminer dans quelle mesure ils doivent le faire et de lever des impôts directs – ils devraient pouvoir taxer des non membres qui habitent dans les réserves, à condition que des contrôles suffisants sur les éléments de la politique et des mécanismes d'appel devant les tribunaux soient disponibles¹⁰³.

En somme, ils recommandent un système fiscal fondé sur la géographie.

Dans A First Nation Province, Thomas Courchene et Lisa Powell soutiennent qu'une telle relation financière devrait être calquée sur le modèle d'autonomie gouvernementale des provinces. Toutefois, la compétence de la province des Premières nations serait fondée sur la citoyenneté et non sur le territoire. La province des Premières nations pourrait facilement conclure des ententes en matière de recouvrement d'impôt avec les gouvernement fédéral et provinciaux et permettre à Ottawa de percevoir l'impôt, d'administrer les dégrèvements fiscaux et de remettre les fonds adéquats aux Premières nations¹⁰⁴. Aux étapes initiales, si le gouvernement ne fournit pas des fonds couvrant les frais initiaux et du savoir-faire et n'établit pas une période de « franchise fiscale » pour les nouvelles Premières nations perceptrices d'impôts, celles-ci pourraient se trouver dans une situation de dépendance maximale à l'égard des paiements de transfert¹⁰⁵. Même si le statut « provincial » est trop difficile à négocier politiquement, des fonctions similaires pourraient être assumées par un organisme national doté des pouvoirs nécessaires.

¹⁰³Ministère des Finances du Canada. Document de travail sur la fiscalité des gouvernements indiens (ébauche), Ottawa, mars 1993.

¹⁰⁴Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. A First Nations Province. School of Policy Studies, Queen's University, janvier 1992, page 34.

¹⁰⁵Ibid. page 36.

La démographie de la collectivité autochtone doit être considérée lors de toute discussion des relations financières fondées sur la géographie ou, comparativement, sur la citoyenneté. Dans certaines provinces, l'augmentation du nombre d'Indiens inscrits qui habitent hors-réserve peut avoir d'énormes incidences sur la disponibilité de recettes fiscales autonomes.

On estime qu'il y aura 822 200 Indiens inscrits au Canada en l'an 2010. On prévoit que 376 400 (soit 45,7 %) d'entre eux habiteront hors-réserve¹⁰⁶. Ce chiffre n'inclut pas les autres groupes tels que les Indiens non inscrits, les Métis ou les Innus. Il semble qu'aucune recherche n'ait porté sur les incidences de ces tendances démographiques des Autochtones sur les recettes fiscales. Il est certain que les relations financières doivent respecter les tendances contextuelles.

Pour générer des recettes fiscales foncières, si les méthodes actuelles non autochtones, qui consistent à taxer des biens privés et identifiables à l'aide d'un taux par mille, peuvent être adéquates, elles risquent néanmoins de susciter un bouleversement dans beaucoup de réserves où les biens immobiliers sont en propriété commune. Courchene et Powell signalent que l'incidence du passage de la propriété commune à la propriété privée pose un dilemme que les Russes ou les Allemands de l'Est n'ont pas encore réussi à démêler¹⁰⁷. Intrinsèquement liées à cette question de propriété, les valeurs culturelles, les traditions et les perceptions de la terre pourraient s'avérer incompatibles avec l'évaluation et le découpage systématiques qui caractérisent le format de la fiscalité foncière canadienne.

¹⁰⁶Four Directions Consulting Group. Conséquences possibles de l'évolution démographique des Premières nations - Rapport Final. Préparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, août 1997, page 40.

¹⁰⁷Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. A First Nations Province. School of Policy Studies, Queen's University, janvier 1992, page 35.

Si l'on a décidé d'imposer des taxes foncières et si les identificateurs nécessaires sont présents, Bish suggère que le moyen idéal de mettre en oeuvre l'impôt foncier serait le suivant :

- * évaluer les recettes potentielles;
- * négocier une entente permettant d'acheter des services auprès des gouvernements locaux, selon les besoins;
- * rédiger un règlement et le soumettre à l'approbation de la CCFI; et
- * aviser officiellement le gouvernement provincial pour lui permettre de signaler à tous les gouvernements locaux que leur compétence fiscale dans la réserve a pris fin¹⁰⁸.

Selon cette approche, il est présumé que des gouvernements locaux se trouvent à proximité.

¹⁰⁸Bish, Robert L. Property Taxation and the Provision of Government Services on Indian Reserves in British Columbia, Center for Public Sector Studies, School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, mars 1987, page 11.

Dans l'article qu'il a présenté lors de la Conférence de 1993 sur la fiscalité des Premières nations, intitulé Judgement Day - First Nation Taxation and Economic Development, André Le Dressay considère la certitude comme l'un des facteurs essentiels de développement économique. Pour l'investissement et les partenariats commerciaux, il faut qu'il y ait certitude en ce qui concerne l'exonération en vertu de l'article 87, la méthode de calcul de l'impôt et les incidences d'autres juridictions sur leurs impôts.

6.0 LA LITTÉRATURE PRÉSENTE-T-ELLE DES ARGUMENTS QUANT À LA MEILLEURE MANIÈRE DONT LES RELATIONS FISCALES POURRAIENT SOUTENIR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE? DANS L'AFFIRMATIVE, LESQUELS?

Bien entendu, pour répondre à cette question, il faut résoudre le dilemme suivant : Qu'est-ce que l'autonomie gouvernementale? Est-ce que chacune des bandes du Canada représente un modèle différent d'autonomie gouvernementale? Y a-t-il un consensus quant au sens et à la forme de l'autonomie gouvernementale?

À cause de cet embarras, il n'existe aucune analyse concise et simple de la meilleure façon de soutenir les initiatives d'autonomie gouvernementale, le contenu de celles-ci étant inconnu et probablement varié. En outre, le point de départ de la création d'une véritable autonomie gouvernementale porte à controverse. Un solide fondement économique est-il nécessaire, avant toute cession de contrôle à une bande locale? La décision concernant la forme de l'unité autonome (régionale, corporation, etc.) doit-elle dicter le type de relation financière? Le choix du type de relation financière doit-il être fondé sur les besoins du MAINC ou sur ceux de la collectivité?

Hawkes et Maslove abordent le problème des relations financières et de l'autonomie gouvernementale selon une dynamique fondée sur des principes. Comme la diversité des ententes d'autonomie gouvernementale peut être infinie, les auteurs proposent un ensemble de principes à considérer lors de la conception de la nouvelle relation financière, notamment :

1. Le financement doit être adapté au modèle d'ententes ou d'institutions relatif à l'autonomie gouvernementale et le degré de non conditionnalité doit refléter le degré d'autonomie.
2. Les relations fiscales doivent être adaptées aux caractéristiques économiques de la collectivité et à sa capacité à vivre de ses propres ressources.
3. Les ententes financières devraient encourager les gouvernement autochtones à produire leurs propres recettes autonomes en créant des incitatifs au développement économique.
4. Les ententes financières devraient comprendre des moyens d'assurer l'équité entre les collectivités autochtones et entre les collectivités non autochtones et celles-ci.
5. La conception globale des composantes d'un transfert financier devrait refléter les caractéristiques des services publics en question. Le financement par subventions conditionnelles s'appliquerait dans les domaines d'intérêt national, contrairement au financement par subventions inconditionnelles pour les questions d'intérêt local¹⁰⁹.

¹⁰⁹Hawkes, David C. et Maslove, Allan M. "Fiscal Arrangements for Aboriginal Self Government", essai, in Hawkes, David C. (dir.) Aboriginal Peoples and Government Responsibility, Carleton University Press, Ottawa, Canada, 1995, page 22.

Dans son article de 1991 intitulé Mechanisms for Financing Native Self-Government, Robin Boadway établit des principes généraux à considérer dans le cadre d'un financement de l'autonomie gouvernementale. Il soutient que le principe d'équité – en fait de l'équité verticale – doit orienter le financement de l'autonomie gouvernementale. En d'autres termes, l'objectif visé doit être la création d'une situation où les Autochtones ont les mêmes droits économiques que les autres citoyens. Tout en admettant qu'il est parfois difficile pour les gouvernements de traiter équitablement tous les citoyens, il avance que l'équité financière signifie que, si tous les gouvernements ne sont pas tenus de se comporter de la même façon, ils doivent néanmoins avoir une égale capacité à traiter équitablement tous les citoyens¹¹⁰. Le concept d'équité financière dans les relations financières intergouvernementales élimine les incitatifs à quitter la réserve¹¹¹.

Dans le cadre de son évaluation des relations financières au Canada, Boadway ajoute ceci : « L'essence d'un système de gouvernement fédéral est précisément la décentralisation de la prise de décisions vers les paliers de gouvernement susceptibles de mieux servir les citoyens. »¹¹²

¹¹⁰Boadway, Robin Mechanisms for Financing Native Self-Government, Queen's University, 1991, page 65.

¹¹¹Ibid. page 66.

¹¹²Ibid. page 65.

Bish et Cassidy soutiennent qu'il faut considérer quatre questions et réponses fondamentales concernant les relations financières avec les Premières nations, soit :

1. Quels sont les incitatifs que les décideurs des gouvernements indiens doivent considérer lorsqu'ils prennent des décisions en matière de dépenses et à qui doivent-ils rendre des comptes?

Idéalement, les décideurs devraient rendre des comptes à leur électorat¹¹³.

2. Quel doit être le rôle de la péréquation dans le financement de l'autonomie gouvernementale?

La péréquation est une relation établie entre le revenu et la prospérité et c'est un droit issu de la Constitution, auquel aucune responsabilité ministérielle n'est rattachée. Deux principales difficultés sont associées au concept de péréquation dans le cadre de l'autonomie gouvernementale. Un obstacle est lié à la notion d'exonération fiscale et à la question de savoir si celle-ci peut être intégrée dans un modèle d'autonomie gouvernementale. S'il y a exonération fiscale, quelle incidence cela aura-t-il sur la génération de recettes par la nouvelle unité gouvernementale, et donc sur la disponibilité de fonds pour la péréquation? Une autre difficulté est liée à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une formule qui facilitera la péréquation, alors que les niveaux de richesse et de revenu varient beaucoup d'une collectivité autochtone à une autre¹¹⁴.

¹¹³Cassidy, Frank et Bish, Robert L. Indian Government: Its Meaning in Practice. Institut de recherche en politiques publiques, Morriss Printing Co., Victoria (C.-B.), 1989, page 126.

¹¹⁴Ibid pages 128-129.

3. Comment divers Indiens perçoivent-ils le système canadien, en ce qui concerne les finances et la fiscalité?

Les exonérations d'impôt créent une résistance à l'égard de toute taxe, même si celle-ci est imposée par la bande¹¹⁵.

4. Qui est réellement responsable du financement des gouvernements indiens? Quelle est la relation entre les droits des Autochtones et cette question?

Le fait que le droit à l'autonomie gouvernementale ait été reconnu crée-t-il un droit sur les ressources financières permettant d'atteindre cet objectif? Comment pourrait-on aborder cette question?

On peut distinguer deux manières d'aborder cette question : selon un paternalisme financier ou un système fondé sur la reconnaissance et l'adaptation¹¹⁶.

Selon la première approche, la responsabilité fédérale est maintenue, y compris la responsabilité ministérielle des dépenses, à l'exclusion d'autres principes. Le mandat des unités autonomes, les ressources et le contrôle sont conservés par le gouvernement fédéral.

Selon la seconde approche, le gouvernement reconnaîtrait le gouvernement autochtone et l'aiderait à créer un cadre institutionnel et juridique en vue de réaliser le développement économique¹¹⁷.

¹¹⁵Ibid. page 130.

¹¹⁶Ibid. page 131.

¹¹⁷Ibid. page 132.

Dans leur article intitulé Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations, Cornell et Kalt proposent un processus axé sur la réalisation de l'objectif d'indépendance économique des réserves. D'après eux, la principale condition préalable de la réussite de l'autonomie gouvernementale est la souveraineté. Par « souveraineté », ils entendent un « véritable contrôle décisionnel sur la gestion des affaires tribales et l'utilisation des ressources tribales »¹¹⁸. Ils admettent que le fait de disposer du pouvoir décisionnel ne garantit pas le succès, tout en indiquant qu'il renforce le lien entre la prise de décisions et ses conséquences¹¹⁹.

Cette approche n'est pas à l'abri des critiques, comme le reconnaissent les auteurs :
« ... il est fréquemment affirmé que si les tribus veulent être souveraines, elles doivent d'abord établir des économies saines et autonomes. Notre recherche indique que, pour deux raisons fondamentales, ce raisonnement doit être inversé. Premièrement, comme nous l'avons mentionné, la souveraineté est liée à la reddition de comptes... Deuxièmement, le statut de souveraineté des tribus offre des avantages juridiques et économiques distincts liés à l'allègement des fardeaux fiscaux et réglementaires pour l'industrie qui a accès à des créneaux uniques dans les domaines des jeux de hasard et de l'utilisation commerciale de la faune¹²⁰. »

¹¹⁸Cornell, Stephen et Kalt, Joseph P. Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mars 1992, page 14.

¹¹⁹Ibid. page 15.

¹²⁰Ibid. page 15.

Cornell et Kalt ajoutent toutefois que beaucoup d'autres facteurs doivent venir appuyer la souveraineté, soit principalement des institutions, officielles ou non, liées à l'autonomie gouvernementale¹²¹. Celles-ci doivent être innovatrices et satisfaire à deux critères : être efficaces et adéquates et être adaptées aux normes officielles ou culturelles de la collectivité. Dans ce contexte, les auteurs recommandent la mise en oeuvre d'une stratégie de développement économique¹²².

D'autres approches sont fondées sur le modèle d'autonomie gouvernementale choisie.

Courchene et Powell soutiennent qu'un gouvernement de type provincial fondé sur la citoyenneté répondrait aux besoins de l'autonomie gouvernementale. Ces auteurs préfèrent une approche similaire à celle qui a été employée pour l'accord conclu au Yukon. La Base des dépenses brutes (BDB) est une méthode de financement préétablie qui satisfait aux objectifs de la méthode de péréquation utilisée avec les provinces. La BDB se fonde sur les chiffres estimatifs des dépenses rétrospectifs, lesquels réagissent à la croissance démographique et à l'inflation en vue de permettre d'atteindre « des niveaux de services publics raisonnablement comparables »¹²³. Les auteurs soutiennent que cette approche est généreuse et souple et que la formule peut contrebalancer le financement provenant d'autres d'autres sources, y compris les recettes autonomes. Selon le scénario qu'ils proposent, le fait de considérer les Premières nations comme une province satisferait à l'obligation constitutionnelle de reconnaître le statut des Autochtones et l'enchâssement de droits financiers. Reste à savoir s'il existe une volonté nationale de créer une telle « province » ou si les conditions qu'exigerait ce système, telles qu'un ensemble de valeurs culturelles communes, sont réunies.

¹²¹Ibid. page 16.

¹²²Ibid. page 64.

¹²³Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. A First Nations Province. School of Policy Studies, Queen's University, janvier 1992, page 30.

Les difficultés liées à une telle proposition tiennent au fait que l'établissement d'une province des Premières nations pourrait ne pas accroître la responsabilité locale et ne pas répondre à la diversité des langues, des cultures et des valeurs de la population autochtone. Il faudrait évaluer soigneusement les ententes intergouvernementales qui viendraient soutenir un tel système.

Les gouvernements régionaux ont connu certaines réussites et la centralisation des ressources a peut-être aidé les petites bandes. Toutefois, les coûts administratifs et l'absence de statut constitutionnel nuisent à l'efficacité d'un tel système. D'autre part, à cause de sa position mitoyenne, un tel gouvernement pourrait être tenu de satisfaire à des exigences rigoureuses en matière de reddition de comptes, tant au niveau local de la bande qu'au niveau gouvernemental fédéral ou provincial.

Le modèle fondé sur la revendication territoriale permet un influx de capitaux, ce qui favorise le développement de la formation et des institutions. Toutefois, comme il est fondé sur un principe territorial, il est restrictif à l'égard des membres qui vivent hors-réserve. Il offre néanmoins une possibilité d'harmonisation de divers facteurs et une certaine sécurité qui favorise la planification à long terme.

L'expérience alaskienne met en lumière certains pièges associés au règlement de revendications territoriales fondé sur l'établissement de structures du type de la personne morale (corporation). Si celles-ci sont connues et acceptées dans le contexte général canadien, leur inefficacité en matière d'équité financière et de soutien à la croissance de la collectivité restreint leur application à certaines circonstances caractérisées par le souci de la rentabilité.

On a aussi soutenu que les relations financières entre les Premières nations et le gouvernement fédéral devraient être similaires à celles qui existent entre celui-ci et les provinces. Les avantages d'un tel modèle tiennent au fait que les composantes de ce type de

relation financière sont connues et éprouvées. Les mécanismes de transferts connexes sont connus et le modèle est compatible avec les autres programmes gouvernementaux. On connaît très bien les questions liées au contrôle des politiques, à la responsabilité ministérielle individuelle, à l'interconnexion entre les institutions et au cadre constitutionnel d'un tel système. Il faut toutefois reconnaître que les systèmes de gouvernement fédéral et provincial sont issus des cultures britannique et européenne. Les membres des Premières nations ont exprimé le désir d'instaurer des régimes d'autonomie gouvernementale reflétant leurs propres cultures, traditions et croyances et assurant la légitimité de ces nouvelles institutions de gouvernement. Si on se contente de bricoler le régime financier actuel pour le rendre applicable aux Premières nations, on créera un système qui ne sera ni pertinent ni satisfaisant.

7.0 SOMMAIRE - LA PLANIFICATION À LONG TERME

L'un des fondements essentiels de l'autonomie gouvernementale est l'existence d'un cadre financier viable. Comment aborder la question des relations financières dans le cadre de la création d'un modèle global d'autonomie gouvernementale de telle sorte que le succès soit assuré? Qu'est-ce que le succès? Au sens le plus général, il est réalisé lorsque la Première nation concernée est autonome et indépendante et qu'elle dispose d'institutions autosuffisantes qui répondent aux besoins de son électorat.

Une considération préliminaire : l'approche de la nouvelle relation financière doit-elle être proposée à l'échelle nationale ou au cas par cas. Les Premières nations qui veulent obtenir une indépendance accrue dans le cadre d'initiatives d'autonomie gouvernementale sont celles qui voient dans ce processus une occasion d'améliorer la situation de leurs membres et de résoudre des problèmes préexistants. Elles sont favorables au changement. Toutefois, en imposant un plan national à ce processus, on irait à l'encontre de son évolution interne et des principes fondamentaux de l'établissement d'un gouvernement. Le gouvernement fédéral doit soigneusement analyser les diverses initiatives d'autonomie gouvernementale et déterminer ensuite une stratégie globale applicable à l'échelle nationale.

Les ententes financières doivent être *fonctionnelles, contextuelles, mesurables, souples mais certaines, dotées de ressources*, et fondées sur les *avantages et le respect mutuels*. Les éléments de la relation financière – y compris la gouvernance, la reddition de comptes, les recettes fiscales et non fiscales et l'échange de données – doivent contenir, dans l'ensemble, toutes les caractéristiques. Comment peut-on réaliser cela?

Les quatre étapes de l'élaboration de la composante financière sont les suivantes :

1. Identifier la structure gouvernementale de la Première nation

Il faut établir un inventaire des caractéristiques de la structure gouvernementale existante et de l'histoire des relations financières avec la Première nation concernée. Cette analyse doit porter sur la structure actuelle des éléments financiers de la gouvernance, de la reddition de comptes, des recettes fiscales et non fiscales et de l'échange de données. Il faut examiner l'histoire du développement du gouvernement existant, ainsi que ses institutions, sa situation financière actuelle et ses antécédents en matière de reddition de comptes.

2. Analyser l'efficacité de la structure gouvernementale actuelle

Pour analyser l'efficacité, il faut évaluer le contexte de la structure de gouvernance existante en vue de déterminer la source de l'autorité du corps administratif et son degré de légitimité. Cela permettra de comprendre les fondements de la structure de gouvernance actuelle que la Première nation pourrait vouloir transférer dans le nouveau modèle d'autonomie gouvernementale, et de déterminer les aspects qui ne peuvent pas soutenir les autres composantes financières, notamment la reddition de comptes. En dernière analyse, on déterminera dans quelle mesure la structure de gouvernance a réussi à fournir des services efficaces dans le cadre des institutions qui l'accompagnaient.

Comme l'a montré la littérature, il faut considérer deux sphères de reddition de comptes.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, la reconnaissance par la Première nation d'une obligation générale de rendre compte qui existait dans le passé peut éliminer certains problèmes liés à la création de cette obligation dans le cadre des nouvelles ententes financières. Dans le cas où une telle reconnaissance n'est pas évidente, il reste nécessaire d'analyser les circonstances des relations financières antérieures en vue de déterminer la position adoptée par la Première nation. En ce qui concerne le fondement de la relation financière antérieure, le statut reconnu et les obligations et les pouvoirs antérieurs des deux gouvernements, sur lesquels étaient fondées les ententes financières précédentes, peuvent fournir un point de départ pour de nouveaux contrats. Il faut déterminer le point de vue de la Première nation quant à la justification de la fourniture de ressources financières : s'agit-il d'une obligation d'ordre contractuel, constitutionnel, juridique ou moral?

Le second champ de reddition de compte se rapporte au lien entre la Première nation et ses propres membres. Dans quelle mesure les membres de la bande sont-ils satisfaits de leur propre gouvernement? Il faut déterminer si une légitimité est associée au gouvernement et identifier les mécanismes de reddition de comptes qui ont été efficaces. La méthode de détermination de l'efficacité de la reddition de comptes actuelle doit faire une place à la contribution des membres eux-mêmes.

La mesure dans laquelle la Première nation a réussi à capitaliser sur des possibilités de recettes fiscales et non fiscales et les difficultés associées aux paramètres juridictionnels seront d'excellents indicateurs d'éventuels problèmes futurs. Les ressources actuellement disponibles à la bande et utilisées par celle-ci, ainsi que les niveaux de compétences en gestion financière connexes peuvent réduire la nécessité d'un financement important dans le cadre d'une nouvelle entente financière.

Cette étude se trouve probablement très limitée par l'absence de données pertinentes. À une époque où les énergies sont essentiellement consacrées à l'élaboration d'un modèle d'autonomie gouvernementale, il est peu probable que beaucoup de ressources soient affectées à la collecte de données sur la structure antérieure. Toutefois, si l'on ne connaît pas les antécédents pertinents de Première nation et du gouvernement fédéral, il sera difficile de déterminer un fondement adéquat pour la nouvelle relation.

3. Examiner la structure proposée pour l'autonomie gouvernementale

Lorsqu'on a élaboré ou proposé un modèle d'autonomie gouvernementale, il faut le comparer au paradigme antérieur en vue de déterminer les éléments des relations financières et des caractéristiques qui seront transférés ou adoptés. Les éléments liés aux attentes culturelles et sociales de l'électorat peuvent aider à effectuer les transitions nécessaires dans le cadre du processus de réalisation de l'autonomie gouvernementale. Inévitablement, il faudra évaluer les insuffisances de la structure antérieure qui pourraient aussi être transférées.

La gouvernance

Le modèle est-il de la même nature que celui de la municipalité, de la région ou de la corporation? La création des branches exécutives et législatives du gouvernement doit refléter les principes démocratiques applicables dans l'ensemble du pays. Quelle que soit l'étendue des pouvoirs de l'organisme dirigeant, une méthode de contrôle par l'électorat est nécessaire.

Les pouvoirs du nouveau gouvernement doivent être clairement déterminés, de même que son champ de compétence territoriale et autre. Il peut s'avérer nécessaire de négocier la sphère de compétence avec le gouvernement provincial ou d'autres gouvernements. La démarcation des pouvoirs du nouveau gouvernement doit aussi comprendre la spécification de l'assise territoriale, de l'électorat, des ressources naturelles et du cadre législatif. Cela permettra de déterminer les recettes fiscales et non fiscales qui pourraient être disponibles.

En ce qui concerne la caractéristique de respect et d'avantage mutuels, il convient de rappeler qu'une bonne part de l'autorité des diverses Premières nations est déjà établie en vertu de leur souveraineté historique et découle de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

La légitimité de la nouvelle structure gouvernementale garantira le soutien de l'électorat, dont les énergies contribueront à résoudre les problèmes imprévus et les difficultés qui pourront se présenter à l'avenir. Le processus de légitimation du nouveau gouvernement doit faire l'objet d'une étude approfondie. Comme l'a montré la littérature, le potentiel de réussite s'accroît si l'autorité et la forme du gouvernement sont reconnues et acceptées par l'électorat. Les relations financières qui feront partie intégrante du processus de l'autonomie gouvernementale seront alors contextuelles et respectueuses de la culture et de l'histoire de la Première nation concernée.

La légitimité est un principe qui recoupe les concepts de gouvernance et de reddition de comptes. La reddition de comptes doit être évaluée tant au niveau du gouvernement qu'à celui de l'électorat.

La reddition de comptes

L'obligation de rendre compte à l'électorat

Comme on l'a déjà mentionné, le nouveau gouvernement doit être légitime et aussi respectueux du processus de leadership en vigueur dans les collectivités des Premières nations. Ces deux facteurs améliorent la reddition de comptes au sein des Premières nations.

Au niveau de l'électorat, il faut que les objectifs visés par les institutions autonomes soient reconnus. L'autorité de ces institutions sera acceptée si leurs fonctions dans le cadre de la réalisation des principaux objectifs de la collectivité sont comprises et définies. Les relations financières associées à cette dynamique de la collectivité deviennent fonctionnelles lorsque les objectifs sont clairs.

L'équivalence financière – le concept selon lequel le citoyen qui assume le coût du gouvernement doit recevoir les avantages connexes – est aussi un outil pour la création de l'obligation de rendre compte. Ce principe pourrait être intégré dans le cadre de l'établissement de recettes fiscales.

La corrélation entre la structure de gouvernance et la reddition de comptes au niveau de l'électorat est un aspect des relations financières qui exige une recherche plus approfondie, y compris une évaluation plus précise des régimes d'autonomie gouvernementale déjà en place. Cette évaluation a été adéquatement amorcée dans un rapport récemment présenté au MAINC, intitulé Municipal Government Accountability Regimes: A Benchmark for First Nation Government Accountability?¹²⁴ Les auteurs examinent les cadres redditionnels municipaux actuellement en place et l'applicabilité de leurs composantes aux gouvernements

¹²⁴Chowdhury, Tapas et Seguin, Lisa, avec Froot, Peter Municipal Government Accountability Regimes: A Benchmark for First Nation Government Accountability? Préparé pour : Relations financières, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Centre pour les relations municipales-autochtones, 30 novembre 1998.

des Premières nations. Ils évaluent les principes de la reddition de comptes en fonction de la politique redditionnelle et des responsabilités financière et administrative.

L'obligation de rendre compte au gouvernement fédéral

La première détermination à effectuer est celle de la source de l'obligation du gouvernement fédéral de fournir des ressources financières à la Première nation concernée. Est-elle établie en vertu d'un nouveau contrat dans lequel les objectifs du financement sont clairement indiqués, de même que les mécanismes de reddition de comptes? Quels sont les avantages et les contreparties qui reviennent à chacune des parties?

L'établissement d'une obligation de rendre compte au gouvernement fédéral ne doit pas être contraire à l'essence de l'initiative d'autonomie gouvernementale ni à toute entente antérieure. Une telle contradiction pourrait avoir une incidence sur la légitimité du nouveau gouvernement.

Les obligations constitutionnelles ne peuvent pas être abrogées par des relations contractuelles. Il faut examiner les nouvelles ententes financières pour déterminer si elles ont une incidence sur l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral et si elles entraînent une réduction de l'obligation. La prudence suggérerait la conclusion d'une entente entre les parties, stipulant les modifications apportées à l'obligation de fiduciaire en vertu du nouveau contrat. Il faudrait effectuer des recherches dans ce domaine.

Les recettes fiscales et non fiscales

Cette composante des relations financières doit être étudiée à une échelle nationale. Pour faciliter le travail du gouvernement de la Première nation, des ententes sur la fiscalité intergouvernementale, entre les gouvernements des Premières nation, municipaux, provinciaux et fédéral, seront nécessaires, ainsi qu'une modification des marges fiscales. Il faudra en outre établir à un niveau national les principes reconnus en matière de recettes fiscales, tels que l'équité financière et l'équité verticale. Il faudra adopter des lois adéquates pour faciliter la conclusion de telles ententes.

Au niveau local, l'entente d'autonomie gouvernementale doit évaluer les recettes fiscales potentielles du nouveau gouvernement. Des ententes à ce niveau peuvent toujours être négociées avec d'autres gouvernements, en ce qui concerne les questions touchant aux recettes fiscales, à la taxe de vente, aux redevances et aux droits et licences. Le pouvoir d'un gouvernement de Première nation de taxer son propre électorat à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve et de taxer des non Indiens doit être entièrement intégré dans le nouveau régime financier. Le critère de la résidence est un élément important du régime.

La définition claire du pouvoir de taxation des Premières nations aux niveaux national et local créera un élément de certitude à l'égard de la source de recettes et une transition sans heurt vers un rôle similaire à celui des autres gouvernements. Les recettes fiscales doivent faire l'objet d'estimations.

L'électorat de la Première nation et son rôle dans le cadre de la gouvernance détermineront la personne à laquelle s'appliquera le nouveau paramètre local concernant les recettes fiscales. Le principe selon lequel « il n'y a pas de fiscalité sans représentation » doit être évident dans le cadre financier adopté. D'autres recherches seront nécessaires, en ce qui concerne les droits des membres de la Première nation qui habitent hors-réserve et donc leur potentiel comme source de recettes fiscales. Tout transfert par les gouvernements provinciaux doit être évalué. Très peu de recherches portent sur les changements qui prennent place

actuellement dans d'autres gouvernements et leurs répercussions potentielles sur les diverses Premières nations.

L'impôt foncier et l'établissement de parcelles de terrains identifiables entrent directement en conflit avec le concept de propriété collective qu'on retrouve dans beaucoup de réserves. Les modifications de cette structure doivent être fondées sur une compréhension, par l'électorat, des avantages connexes pour la collectivité. Une question reste encore à résoudre : pour les membres qui ne paient pas d'impôt foncier, quelles seront les conséquences? Dans le cas où un membre de la bande qui a obtenu une parcelle de terrain imposable n'acquiesce pas l'impôt foncier requis, le gouvernement de la Première nation est-il disposé à saisir la parcelle? Dans l'affirmative, quelle obligation a-t-il encore à l'égard du membre de la bande. La réappropriation de la parcelle par la bande serait contraire au processus de privatisation, mais la bande et le gouvernement fédéral pourraient continuer à être tenus de fournir aux membres des services de logement et autres. La parcelle peut-elle servir de garantie à des fins bancaires? Peut-elle être vendue à des gens qui ne sont pas membres de la bande? Ces questions doivent être étudiées et précisées plus avant.

Il faudra effectuer une autre enquête à des fins de recherche, en ce qui concerne les incidences sur les recettes autonomes des Premières nations qui n'ont pas d'assise territoriale ou qui en ont une dont le potentiel de développement économique est faible ou même nul.

Comme on l'a vu pour la bande sechelte, le membre d'une Première nation comme contribuable et l'exonération en vertu de l'article 87 posent un problème délicat, qui mériterait d'être étudié plus en détail, notamment en ce qui concerne les solutions de rechange à l'exonération. D'un point de vue contractuel, qu'est-ce qui favoriserait l'annulation de cette exonération? La détérioration continue de ce droit, comme dans l'affaire Union of New Brunswick Indians (voir plus haut la note 63), crée une volonté plus ferme de maintenir l'exonération, laquelle symbolise une reconnaissance historique de l'indépendance des Premières nations.

L'entente et les accords intergouvernementaux auxiliaires doivent déterminer si le gouvernement de la Première nation et ses institutions, y compris les sociétés, seront imposables par d'autres. Une telle taxation peut avoir des répercussions sur la Première nation en nuisant à la croissance du développement économique et en rendant moins attrayant l'investissement sur le territoire de la Première nation. Elle représente aussi une perte de ressources financières au profit d'organismes externes, sans qu'il y ait nécessairement réciprocité ou que des services soient fournis en contrepartie.

Outre l'évaluation des questions ci-dessus dans chaque projet d'autonomie gouvernementale, en ce qui concerne les recettes fiscales et non fiscales, il importe d'examiner les points de vue des divers membres de la Première nation pour s'assurer que la méthode fiscale est acceptable et qu'elle sera considérée comme légitime. L'attitude historique négative à l'égard de la taxation peut changer si l'essence de celle-ci est perçue en termes culturels et si les recettes sont considérées comme nécessaires pour la réalisation des principaux objectifs de l'autonomie gouvernementale. Il répugne moins d'être taxé par son propre gouvernement que par un autre, notamment lorsque les avantages associés aux recettes générées sont rendus visibles dans les collectivités elles-mêmes.

L'échange de données

Un nouveau gouvernement a besoin de données de rapport et de planification. Les objectifs de la collecte de données doivent être clairement formulés, celle-ci étant un outil de planification et non de reddition de comptes. Telle devrait être la fonction principale des données de rapport.

Leur seconde fonction est de renseigner l'électorat sur l'efficacité des actions du gouvernement. Plus la reddition de comptes à l'électorat est importante, et moins les mécanismes de reddition de comptes au gouvernement fédéral sont nécessaires.

Les données recueillies dans le contexte de la réalisation des objectifs de l'entente d'autonomie gouvernementale doivent permettre de déterminer ceux qui ont été atteints. Une évaluation sociologique des incidences de l'entente sur les membres eux-mêmes est aussi nécessaire. Par exemple, une tendance à l'augmentation du nombre de membres qui quittent la réserve peut signaler l'existence d'un problème lié aux répercussions des arrangements fiscaux sur les membres de la bande.

4. Établir les objectifs clairs de la relation financière et les priorités connexes.

Il importe de s'assurer que les gouvernements fédéral et bénéficiaire reconnaissent tous deux les objectifs de la relation financière et les priorités connexes. L'établissement des priorités doit s'effectuer dans un climat de coopération et de respect mutuel entre les parties. Il doit aussi se fonder sur une évaluation claire des compétences et des ressources qui pourraient manquer. C'est en fonction de ces priorités qu'on pourra élaborer un plan de mise en oeuvre.

Dans le cadre du processus d'accès à l'autonomie gouvernementale, on découvrira beaucoup de problèmes imprévus. Il est essentiel que les gouvernements fédéral et des Premières nations fassent preuve de franchise, de souplesse et de coopération et fonctionnent dans un climat de confiance. Ce type de fondement de la relation financière facilitera l'intégration des caractéristiques dans le cadre de relations financières particulières. Rappelons que celles-ci doivent être fonctionnelles, contextuelles, mesurables, souples mais certaines, dotées de ressources et fondées sur le respect et les avantages mutuels.

Comme les éléments d'un patchwork, les divers modèles d'autonomie gouvernementale adoptés à travers le pays pourront être uniques et pittoresques, tout en restant liés entre eux par des caractéristiques communes et raisonnables. Ceci est particulièrement nécessaire pour l'établissement de nouvelles relations financières, qui constitue le fondement de la réussite de l'autonomie gouvernementale. Tous les participants doivent reconnaître la nécessité de l'équité et de la reddition de comptes. À chaque étape, la nouvelle relation financière doit être faire l'objet d'une planification, d'une recherche et d'un examen soigneux, tant en ce qui concerne la Première nation que du point de vue de l'évolution des membres des Premières nations dans l'ensemble du Canada.

BIBLIOGRAPHIE

ARA Consulting Group Inc. (The) Social and Economic Impacts of Aboriginal Land Claim Settlements: A Case Study Analysis; Rapport final et annexes. Ministère des Affaires autochtones (C.-B.) et Bureau fédéral de négociation des traités, juillet 1995.

Cet article présente une évaluation globale des incidences sociales et économiques des règlements des revendications territoriales des Inuvialuits et des Autochtones du Yukon et de l'Alaska, de la Convention de la baie James et du Nord québécois, de l'Aboriginal Land Rights Act australienne et des règlements des revendications des Maoris de la Nouvelle-Zélande.

Assemblée des Premières nations. Self-Government and Fiscal Relations, Réunion fédérale-provinciale de ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, 1987.

La communication écrite de l'Assemblée des Premières nations, présentée à la Réunion fédérale-provinciale de ministres. Cette position est peut-être désuète aujourd'hui.

Barsh, Russel L. "Indian Policy at the Beginning of the 1990's: The Trivialization of Struggle", essai, in Legters, Lyman H. et Lyden, Fremont J. (dir), American Indian Policy: Self-Governance and Economic Policy, Greenwood Press, 1994.

Bien que cet essai porte sur l'expérience américaine, les commentaires de l'auteur sur les approches du gouvernement fédéral des É.-U. concernant l'autonomie mériteraient un examen plus approfondi et certaines observations sont directement pertinentes pour la situation canadienne.

Bartlett, Richard H. Indians and Taxation in Canada (3^e éd.), Native Law Centre, Saskatoon 1992.

Ce texte présente une histoire et une analyse des questions de compétence et d'exonération fiscale, fondées sur l'examen des traités et de la jurisprudence pertinente.
Bartlett, Richard. Subjugation, Self-Management and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources, Article de documentation n° 11, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, Kingston, 1986.

L'auteur évalue les insuffisances de l'entente conclue avec les Cris et les Naskapis et examine les questions de compétence et le rôle inférieur des gouvernements de type municipal.

Bish, Robert L. Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government In A Federal System, Centre for Public Sector Studies, School of Public Administration, University of Victoria, mars 1992.

Bish souligne les problèmes de compétence créés par le régime de la fiscalité foncière en Colombie-Britannique, selon lequel les tenants à bail de terres de réserves étaient soumis à l'impôt. L'auteur considère aussi les diverses questions de principe que soulèvent de telles circonstances.

Bish, Robert L. Financing Indian Self-Government: Practice and Principles, School of Public Administration, University de Victoria, 1987.

Une analyse des principes et du processus nécessaires au développement du potentiel d'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Bish, Robert L. Property Taxation and the Provision of Government Services on Indian Reserves in British Columbia, Center for Public Sector Studies, School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, mars 1987.

Bish, Robert L., Clemens, Eric G. et Topham, Hector G. Indian Government Taxes and Services in British Columbia, Centre for Public Sector Studies, School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, avril 1991.

Boadway, Robin Mechanisms for Financing Native Self-Government, Queen's University, 1991.

Boadway analyse les problèmes posés par les tentatives d'application des méthodes et attentes concernant les relations financières fédérales-provinciales aux Premières nations, tout en défendant la position selon laquelle les principes de ces relations financières (équité, équivalence et efficacité) devraient guider l'élaboration de tout nouveau système financier des Premières nations.

Boisvert, David A. Forms of Aboriginal Self-Government. Article de documentation n° 2, Institut des relations intergouvernementales, 1985.

L'auteur considère diverses formes d'autonomie gouvernementale et fournit aussi une évaluation respectable du potentiel associé aux divers aspects d'une base du revenu.

Cassidy, Frank Aboriginal Self-Government: Defining a Research Agenda (Seconde édition), School of Public Administration, University of Victoria, et Institut de recherche en politiques publiques, août 1989.

Une liste des recherches à effectuer dans le cadre de l'élaboration d'initiatives d'autonomie gouvernementale.

Cassidy, Frank et Bish, Robert L. Indian Government: Its Meaning in Practice. Institut de recherche en politiques publiques, Morriss Printing Co., Victoria (C.-B.), 1989.

Une analyse consciencieuse et excellente des questions financières, dans le contexte de l'histoire des affaires autochtones canadiennes, y compris l'entente avec la bande sechelte, et une tentative réaliste d'établissement d'une orientation pour l'établissement de nouvelles relations financières.

Chowdhury, Tapas et Seguin, Lisa avec Froot, Peter Municipal Government Accountability Regimes: A Benchmark for First Nation Government Accountability? Préparé pour : Relations financières, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Centre pour les relations municipales-autochtones, 30 novembre 1998.

Cet article applique un cadre analytique (principalement élaboré par Donald Savoie dans son essai intitulé Defining a New Relationship) aux principes de gouvernance et de reddition de comptes qu'on retrouve dans les systèmes de gouvernement municipal au Canada, notamment en Colombie-Britannique, en Alberta et à Terre-Neuve. Cette évaluation est ensuite examinée en ce qui concerne les régimes d'autonomie gouvernementale des Premières nations.

Churchill, Ward, "Fact, Fantasy and Prospects for the Future", essai, in Legters, Lyman H. et Lyden, Fremont J. (dir), American Indian Policy: Self-Governance and Economic Policy, Greenwood Press, 1994.

Dans cet essai, Churchill examine l'histoire de tribus des É.-U. et les questions de compétence, de souveraineté et d'obligation fiduciaire. Sont particulièrement pertinents son examen de l'incidence de l'imposition de structures de gouvernement tribales à des bandes, en vertu de l'Indian Re-organization Act, et son argument selon lequel cela empêche les tribus de s'orienter vers l'auto-détermination, l'autonomie ou la souveraineté.

C.N. Watson and Associates Ltd. Consulting Study Concerning: Indian Property Taxation System Development, préparé pour le Programme du développement économique du MAINC, 1987.

Cette étude traite des innombrables problèmes qui peuvent se poser dans des situations liées à la fiscalité foncière, ainsi que des solutions possibles à de tels problèmes.

Coopers and Lybrand. Special Committee on Indian Self-Government Research Project on Federal Expenditures and Mechanisms for Their Transfer to Indians (rapport), mai 1983.

Ce rapport met en lumière les questions touchant aux relations financières avec le gouvernement fédéral qui ont eu une importance cruciale dans le Rapport Penner.

Cornell, Stephen, Accountability, Legitimacy, and the Foundations of Native Self-Governance, (article), Harvard Project on American Indian Economic Development, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, janvier 1993.

Cet article est une étude persuasive des aspects essentiels de la reddition de comptes et de la manière celle-ci peut être créée, améliorée ou handicapée.

Cornell, Stephen et Kalt, Joseph P. Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mars 1992.

Si l'on accepte la théorie selon laquelle le développement économique et l'indépendance sont inséparables, cet article offre une approche intéressante et stimulante de la manière d'atteindre cet objectif, la souveraineté étant considérée comme la principale condition préalable.

Cornell, Stephen et Kalt, Joseph P. The Redefinition of Property Rights in American Indian Reservations: A Comparative Analysis of Native American Economic Development, , essai, in Legters, Lyman H. et Lyden, Fremont J. (dir), American Indian Policy: Self-Governance and Economic Policy, Greenwood Press, 1994.

Les auteurs abordent de front la question de l'étendue et de la nécessité des droits fonciers, en ce qui a trait à la promotion du développement économique des réserves des É.-U. Ils examinent les choix entre l'incorporation et la privatisation des terres de réserves et le degré et la nature de la souveraineté. Ils présentent deux exemples de réussite : celui des Apaches Mescaleros et celui des Apaches de White Mountain, lesquels mériteraient tous deux un examen plus approfondi, notamment en ce qui concerne le contraste et les similitudes entre eux qui ont favorisé leur réussite.

Courchene, Thomas J. et Powell, Lisa M. A First Nations Province. School of Policy Studies, Queen's University, janvier 1992.

Les auteurs soutiennent qu'une province des Premières nations serait le modèle d'autonomie gouvernementale qui répondrait le mieux aux besoins des Autochtones tout en s'intégrant facilement dans le régime fédéral. Le système financier reflèterait celui qui prévaut actuellement dans les provinces et dans le cadre de l'entente conclue avec le Yukon.

Davis, Tim. Aboriginal Self-Government: Is This the Answer?, Kingston, Ontario.: Centre des études sur la sécurité nationale, 1992.

Bien que l'acceptation du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale puisse déjà constituer une réponse à cette question, en fait, l'auteur de cet essai évalue le potentiel de la fiscalité, des recettes autonomes et d'autres sources de recettes comme facteurs de soutien financier. Il examine des méthodes de transfert tels que les transferts conditionnels et la péréquation.

Ministère des Finances du Canada. Document de travail sur la fiscalité des gouvernements indiens (ébauche), Ottawa, mars 1993.

Cet essai offre un guide concis et pratique des facteurs nécessaires pour la considération de la fiscalité comme source de recettes pour les Premières nations.

Depew, Robert C. Les organisations des Premières nations : Un cadre analytique, préparé pour Politiques et orientation stratégique, MAINC, juillet 1994.

Cette étude est un guide complet et un document essentiel, en ce qui concerne l'établissement d'institutions publiques autochtones responsables. Excellent.

MAINC. A Description of Financing and Financial Administration for Bands Under the Indian Act and Existing Self-Government Legislation, Direction générale de la politique et de la Constitution, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1987.

Ce document présente sous forme de diagramme une comparaison des ententes conclues avec les Sechelts et avec les Cris et les Naskapis.

MAINC. Rapport annuel sur la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Ottawa, 1996.

MAINC. Concepts of Political and Financial Accountability, and Decision-Making for Consideration in a Self-Government Setting, Direction de la politique, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1990.

Cet article est particulièrement intéressant dans sa présentation de l'histoire et du contexte juridique de la « responsabilité ministérielle » mais il essaie aussi de proposer les politiques qu'il serait nécessaire d'adopter dans le cas où la méthode de reddition de comptes ne serait pas fondée sur la responsabilité ministérielle.

MAINC. Évaluation de l'entente de financement entre le gouvernement du Canada et la bande indienne sechelte, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, septembre 1995.

MAINC. Examination of the Cost-Sharing Aspects of the Canada-Sechelt Funding Agreement, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, Services intégrés, avril 1995.

MAINC. Fiscal Capacities of the Northern Territories, Direction de la planification économique du Nord, janvier 1985.

MAINC. Guide de l'Entente de principe concernant la revendication territoriale des Indiens du Yukon. Ottawa, 1989.

MAINC. Indian Government Financial Arrangements, Direction générale de la politique et de la Constitution, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1987.

MAINC. Self-government on Essential and Optional Subject Matters, Direction générale de la politique et de la Constitution, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1987.

MAINC. Summary of Discussion on Financing, Réunion fédérale-provinciale de ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, 1987.

MAINC. La revendication de l'Arctique de l'Ouest. Ottawa, 1984.

Un guide de l'entente finale avec les Inuvialuits.

Dickerson, Mark O. et Shotton, Robert. Northern Self-Government and Subsidiarity: Centralization vs. Community Empowerment.

Cet article propose des modèles d'autonomie gouvernementale dans le contexte historique et culturel du Nord. L'un des concepts intéressants qui y sont présentés est celui de la « subsidiarité », une norme organisationnelle selon laquelle les institutions sociales doivent être organisées de telle sorte que les décisions soient prises au niveau le plus bas.

Don R. Allen & Associates Consultants Ltd. Case Studies of Results-Oriented First Nations Organizations, mars 1994.

Les résultats d'études de cas de développement économique – Skidegate (C.-B.), nation Crie de Mikisew (Alberta), nation Nishinawbe-Aski (nord de l'Ontario), Conseil tribal de Saskatoon et Première nation de Muskeg Lake – mènent à des conclusions crédibles en ce qui concerne les raisons des succès obtenus.

Egeriex Inc. Program Co-Financing: Revenue Sharing and Cost Sharing Theory and Practice, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, MAINC, mars 1994.

L'article montre que les concepts de partage des coûts et des recettes permettent de réaliser des objectifs financiers dans le cadre du fédéralisme canadien. Il comprend des études de cas relatives à trois fédérations et aux efforts qu'elles ont déployés en vue d'utiliser ces concepts.

Elias, Peter Douglas (dir.) Northern Aboriginal Communities: Economies and Development. North York, Campus University Publications, 1995.

Une collection d'articles portant sur des initiatives de développement économique du Nord.

Fiscal Realities The National Revenue Generation - First Nation Taxation Project, présenté à la Commission consultative de la fiscalité indienne et à la Direction de la recherche et de l'analyse, Politiques et orientation stratégique, MAINC.

Cette étude porte sur les recettes fiscales comme fondements de l'indépendance des Premières nations et présente une perception réaliste des obstacles auxquels se heurte une telle orientation.

Four Directions Consulting Group. Conséquences possibles de l'évolution démographique des Premières nations - Rapport Final. Préparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, août 1997.

Des renseignements démographiques récents sur les Autochtones, ainsi qu'une analyse utile.

Freeman, Paul (et Julia Quon) Government revenues and expenditures in the Gitksan-Wet'Suwet'EnLand Claims Area, School of Public Administration, University of Victoria, février 1987.

Une présentation du budget pour les terres revendiquées.

Globe and Mail, "B.C. Band Claims Betrayal - Ottawa, Province Criticized by Sechelt", jeudi 13 février 1997, page A7.

Un article de journal sur le différend entre le gouvernement fédéral et la bande sechelte, portant sur la réouverture de questions liées à l'entente d'autonomie gouvernementale et les négociations en cours dans le domaine des revendications territoriales.

Hawkes, David C. (dir.) Aboriginal Peoples and Government Responsibility, Carleton University Press, Ottawa Canada, 1995.

Un recueil extrêmement utile d'essais de divers auteurs, portant sur des questions d'ordre politique, social, économique et constitutionnel.

Hawkes, David C. et Maslove, Allan M. "Fiscal Arrangements for Aboriginal Self Government", essai, in Hawkes, David C. (dir.) Aboriginal Peoples and Government Responsibility, Carleton University Press, Ottawa Canada, 1995.

Une évaluation pertinente et utile des facteurs et des processus qui sont essentiels pour la mise en oeuvre d'une relation financière efficace.

Iveson, Steve. Several Ways to Interface Aboriginal Self-Government with Public Government in the Western Northwest Territories (Ébauche). Assemblée constitutionnelle de la région ouest, mai 1985.

Kativik 1994 Annual Report, Administration régionale Kativik, Kuujjuaq.

Kativik 1995 Annual Report, Administration régionale Kativik, Kuujjuaq.

Legters, Lyman H. et Lyden, Fremont J.(dir.). American Indian Policy: Self-Governance and Economic Policy, Greenwood Press, 1994.

Bien que le ton général de ce volume d'essais soit plutôt radical et agressif – il présente un point de vue des Indiens des États-Unis – l'analyse offerte par les auteurs est utile et applicable au contexte canadien.

Lemieux, John F. Indian First Nation Economic Development and Federal Self-Government Policy, préparé pour l'Association du Barreau canadien, mars 1990.

L'auteur critique l'entente conclue avec la bande sechelte, notamment la faiblesse de cette position sur le plan constitutionnel et son incidence sur la capacité d'autonomie gouvernementale de la Première nation. D'autre part, il fait observer que, tout en étant plus souples, les MOF n'offrent pas de nouveaux fonds pour les programmes.

Ludwig, Ann and Schowalter, Jim Financing American Indian Economic Development: An Analysis and Organizational Structure for s.721 - The Indian Development Finance Corporation Act, The Harvard Project on American Indian Economic Development, John F. Kennedy School of Government, 1988.

Les auteurs recommandent des stratégies en matière de finances, de marketing et de fonctionnement pour l'établissement d'une « Indian Development Finance Corporation » aux É.-U.

Malone, M. Financing Aboriginal Self-Government in Canada, Article de documentation n° 9, Institut des relations intergouvernementales, 1986.

Cet article présente les types de mécanismes de financement qui étaient utilisés jusqu'à cette date, mais il propose aussi l'application de mécanismes de financement fédéraux-provinciaux à l'organisation de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Malone, M. Financing and Implementing Aboriginal Self-Government, 22 Propositions, Ottawa, 1987.

Dans un style assez sommaire et empreint d'amertume, l'auteur présente 10 propositions concernant le financement de l'autonomie gouvernementale, 5 obstacles à celle-ci et d'autres principes découlant de l'échec de la Conférence des premiers ministres de 1987. Certaines de ses prédictions se sont avérées étrangement pertinentes, notamment : on invoquerait les déficits pour limiter le financement, il serait difficile de devenir membre du club fédéral-provincial et, même si les Canadiens appuient l'autonomie gouvernementale, la perception selon laquelle les Premières nations ne possèdent pas les compétences en gestion requises habiletés constituerait un obstacle.

Malone, Marc Financing Inuit Institutions: The Constitutional and Political Challenges, Comité inuit sur les affaires nationales, 1987.

L'auteur soutient que l'adaptation caractérise le système financier canadien et que le financement des institutions inuites doit satisfaire aux critères de l'autonomie, de l'efficacité et de l'équité.

McDonnell, R.F. Prospects for Accountability Among the Cree of James Bay, préparé pour le MAINC, novembre 1992.

L'auteur donne un excellent aperçu de la complexité et des difficultés liées à l'évaluation, à la promotion et à l'établissement de mécanismes de reddition de comptes dans un contexte d'autonomie gouvernementale.

Native Investment and Trade Association et Price Waterhouse Aboriginal Services Division, First Nations Taxation: Dynamic Strategies -Emerging Issues, National Conference Materials, 2 et 3 décembre 1993.

Les articles présentés à la Conférence sont pertinents, en ce qui concerne les questions touchant au financement et les aspects juridiques et commerciaux de l'autonomie gouvernementale.

Native Investment and Trade Association et Cascadia Pacific Communications Inc. First Nations Taxation II, National Conference Materials, 13 et 14 octobre 1994.

Les articles présentés à la Conférence sont pertinents, en ce qui concerne les questions touchant au financement et les aspects juridiques et commerciaux de l'autonomie gouvernementale.

Oxford Dictionary (Pocket), Oxford University Press, 1992.

Alliance des nations des Prairies assujetties à des traités. Canada-Indian Nations Relationships, 1985.

S'il date déjà quelque peu, ce document reste un exposé excellent et concis sur la position des Premières nations à l'égard des traités et du gouvernement fédéral et sur ses fondements économiques. « Ce sont les nations qui font des traités, et non les traités qui font des nations ».

Reiter, Robert A. Indian Finance Law: Alternative Mechanisms and Strategies for Financing Reserve Public and Private Ventures, First Nations Resource Council, 1993.

Ce texte porte sur divers aspects du financement, y compris les coentreprises, la création de capital et d'autres aspects financiers du développement des entreprises dans les réserves au Canada.

Schaan, Gary. Management of Indian Moneys (Ébauche), Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1990.

Un bref examen des fonds de fiducie et d'administration générale gérés par le MAINC pour le compte des Premières nations.

Scotnicki, Christine. Recent Treaties in Land Claims and Self-Government. School of Public Administration, University of Victoria, janvier 1987.

Cet article examine l'histoire et les modalités de la Convention de la Baie James, de la Loi sur les Cris et les Naskapis, de l'entente sur la revendication des Inuvialuits de la région ouest de l'Arctique et de la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, et fournit une certaine analyse des futures questions qui poseront problème.

Scott, Colin et al. Custom, Tradition, and Aboriginal Self-Government Within the Context of Canadian Constitutional Principles and Federal Government Practice, Affaires indiennes et du Nord canadien, Secteur de l'autonomie gouvernementale, 1988.

L'essence des différences et des répartitions culturelles des Autochtones qui sont établies selon des catégories de sociétés hiérarchiques et égalitaires est présentée avec, en toile de fond, les contrôles externes qui s'exercent sur les unités autonomes et leurs incidences possibles sur la culture.

Sixdion Inc. La Première nation en position stratégique. Préparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la Commission consultative de la fiscalité indienne, Kanata, janvier 1997.

Un article enthousiaste et positif qui développe des idées relatives à la création de la prospérité et des sources de recettes des Premières nations.

Slavik, Jerome. Policy, Criteria, and Procedures for Funding Indian Bands to Address Environmental Implications of Off-reserve Projects, document de travail préparé pour la Direction de l'environnement, MAINC 1989.

L'auteur se concentre sur les divers aspects du financement et les mécanismes requis pour le traitement des questions environnementales.

Stevenson, Brian J.R. Political Integrations and Indian Self-Government: Hegemonic and Counterhegemonic Discourse, Thèse de maîtrise ès arts, University of Victoria, 1986.

Bien que cet article soit antérieur à l'activité politique de la dernière décennie, la théorie des principes des relations gouvernementales présentée par l'auteur offre un point de vue convaincant et original et remet en question le fondement de l'autonomie gouvernementale.

Les Conseils unis des Anishnaabeg. Research Project on the Non-Tax Revenue Generation Capacity of the United Anishnaabeg Councils First Nations, préparé pour la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC, décembre 1996.

Cette soigneuse analyse évalue l'utilité pratique de l'idée de méthodes de production de recettes non-fiscales et propose des moyens de maximiser le rendement des initiatives entreprises dans ce domaine.

Les Conseils unis des Anishnaabeg. Research Project on the Tax-Based Revenue Generation Potential of the United Anishnaabeg Councils. Préparé pour la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC, août 1997.

Les études sur les recettes fiscales existantes et potentielles de plusieurs collectivités, ainsi que la présentation de la dynamique de la fiscalité et de son applicabilité dans le contexte de l'autonomie gouvernementale sont d'excellente qualité.

Weaver, Sally. Self-Government Policy for Indians 1980-1990: Political Transformation or Symbolic Gestures, University of Waterloo (non daté).

L'auteur décrit l'histoire de la politique du MAINC entre 1980 et 1990 et fait une distinction entre l'objectif de l'autonomie gouvernementale et l'autonomie administrative résultant de la confusion politique.

Wherrett, Jill et Brown, Douglas. Modèles de gouvernement autochtone en milieu urbain, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, préparé pour Politiques et orientation stratégique, MAINC, 1994.

Un examen intéressant et pertinent de questions touchant à l'autonomie gouvernementale des Autochtones qui vivent dans des zones urbaines.