



**Mémoire prébudgétaire pour 2018
de la Commission de la fiscalité
des premières nations**

Le 4 août 2017



First Nations Tax Commission
Commission de la fiscalité des premières nations



Mémoire prébudgétaire pour 2018 de la CFPN

Le présent document est le vingtième mémoire prébudgétaire présenté par la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN) ou sa prédécesseure la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI). La CFPN entretient d'excellentes relations de travail avec le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et est ravie de présenter un mémoire portant sur le thème suggéré de l'accroissement de la productivité.

Aperçu

Chaque mémoire de la CFPN a encouragé des politiques visant à améliorer la productivité canadienne. La CFPN et la CCFI ont collaboré avec les Premières Nations pour apporter plus de 2 milliards de dollars en investissements et en recettes directs aux terres des Premières Nations. Ils ont permis d'accroître sensiblement la productivité des Premières Nations et du Canada. La CFPN et les autres institutions de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF) travaillent ensemble pour améliorer encore la productivité du Canada et des Premières Nations. Alors que le grand public peut se demander pourquoi les Premières Nations demeurent pauvres et pourquoi les initiatives ne semblent jamais produire de résultats, la LGF a été un franc succès. Depuis 2007, 220 Premières Nations se sont volontairement inscrites à la LGF. Les Premières Nations participantes ont utilisé les pouvoirs conférés par la LGF pour attirer l'investissement sur leurs terres, améliorer la valeur de leur bien, créer des possibilités d'emploi de leurs membres et d'autres, accroître leurs propres recettes, puis les utiliser pour améliorer leurs services et infrastructures. Comme l'a confirmé une étude indépendante récente, la LGF est la mesure législative facultative établie par les Premières Nations la mieux réussie de l'histoire du Canada, qui a été appuyée par toutes les parties au sein du présent comité il y a près de 20 ans.

La LGF a prouvé que les Premières Nations peuvent prendre en main leurs propres affaires, qui plus est d'une manière qui leur profite et qui profite aux Canadiens. Le modèle de la LGF pourrait, et devrait, être considérablement étendu pour former une partie importante d'une stratégie nationale destinée à améliorer la productivité et à élaborer un cadre de nation à nation. C'est important parce que les Premières Nations sont une composante de la population active canadienne qui croît rapidement et malgré la LGF, les terres et membres des Premières Nations restent en moyenne bien moins productifs que dans les normes canadiennes. Le fait de changer cette situation regrettable améliorera la productivité du Canada.

Les clés du succès de la LGF sont quadruples. (1) La LGF repose sur la création d'une meilleure infrastructure et la diminution des coûts des affaires afin que l'investissement privé puisse marcher sur les terres des Premières Nations. (2) La LGF fait passer le pouvoir décisionnaire d'autres gouvernements aux gouvernements des Premières Nations de façon efficace et efficiente. (3) La LGF confère aux Premières Nations davantage de pouvoirs sur les recettes pour qu'elles soient en mesure de les exercer. (4) La LGF a créé des institutions de Premières Nations afin d'aider les Premières Nations à appliquer leurs nouveaux pouvoirs. Pour résumer, la LGF a fourni un modèle sur le moyen le mieux adapté pour mettre en œuvre les compétences des Premières Nations en vue d'augmenter la productivité.

La LGF n'est pas axée sur un programme. Elle consiste à créer à l'intention des Premières Nations un espace à la fois fiscal que dans les compétences. Elle donne aux Premières Nations la liberté d'exercer certaines responsabilités sans la supervision d'autres gouvernements, elle comporte un cadre de responsabilisation législatif et confère un pouvoir fiscal grâce auquel exercer ces responsabilités. La combinaison d'un espace fiscal et d'un espace dans les compétences traduit également de véritables relations « de nation à nation ». Cet espace occupe une place importante dans une nouvelle relation financière et il s'est montré efficace pour aligner la productivité des Premières Nations sur celle du reste du pays.

Dans le mémoire prébudgétaire de cette année, la CFPN défend une série d'initiatives fondées sur ce modèle réussi. Elles visent à amplifier les bienfaits de la LGF auprès des membres existants et à étendre le potentiel de la LGF à d'autres Premières Nations, par exemple celles concluant un traité moderne ou un accord sur l'autonomie gouvernementale. Ces initiatives rendront la LGF plus accessible aux Premières Nations qui ne sont pas bien situées pour développer leur potentiel en matière de fiscalité foncière. Elles proposeront des options même pour les Premières Nations qui choisissent de ne pas participer à la LGF. Ces initiatives peuvent aussi créer les conditions nécessaires pour aider à lever les incertitudes et les difficultés de grands projets de ressources au sein des territoires des Premières Nations.

Initiatives proposées

1. **Institut de l'infrastructure des Premières Nations.** La CFPN et d'autres institutions de la LGF recommandent au Comité permanent des finances de la Chambre des communes d'appuyer la modification de la LGF afin d'y inclure un institut de l'infrastructure des Premières Nations (IIPN). De nombreuses études ont constaté que les infrastructures des Premières Nations sont plus chères à entretenir, demandent plus de temps et sont moins durables que d'autres infrastructures canadiennes. Ces mêmes études révèlent aussi que les insuffisances dans le domaine de la planification, du financement, de la capacité, de la compétence et de la responsabilité sont les principales causes du déficit persistant des infrastructures des Premières Nations. L'IIPN peut commencer par s'attaquer à ces causes profondes en aidant les Premières Nations à planifier, bâtir, faire fonctionner, entretenir et remplacer leur infrastructure. Elle les aidera à identifier des partenaires, élaborer des plans d'immobilisations viables financièrement, et intégrer les besoins en développement communautaire et économique. L'IIPN permettra aux Premières Nations de tirer le meilleur parti de leurs investissements dans l'infrastructure et remédiera aux insuffisances de l'infrastructure d'affaires, une entrave majeure au développement pour de nombreuses Premières Nations. Elle réduira également le déficit et la dette en souffrance liés à l'infrastructure auxquels le gouvernement fédéral fait face. L'IIPN utilisera le cadre réussi de la LGF et les institutions financières pour aider les Premières Nations intéressées à mettre en œuvre leur compétence et leur responsabilité à l'égard de leur infrastructure.

2. **Taxe autochtone sur les ressources.** La CFPN demande au Comité permanent des finances de la Chambre des communes de soutenir l'élaboration d'un régime d'imposition complet que les Premières Nations intéressées appliqueraient à de grands projets de ressources entrepris sur leurs territoires traditionnels, appelé Taxe autochtone sur les ressources (TAR). La TAR est une taxe prédéterminée des Premières Nations qui serait coordonnée avec d'autres gouvernements par la voie de réductions d'impôt. La TAR pourrait remplacer les mécanismes actuels par lesquels les Premières Nations reçoivent des revenus provenant de grands projets de ressources. Ces mécanismes ont été rendus nécessaires en raison de décisions judiciaires et de l'aversion pour le risque des sociétés. Ils sont décidés dans le cadre de négociations ad hoc avec à la fois les provinces et des sociétés privées. Le coût de leur négociation et de leur administration est élevé. Ils augmentent considérablement la durée, le coût et le risque associés à de grands projets de ressources. En bref, ils mettent en danger un investissement majeur, et cet investissement est celui qui finit par stimuler la productivité de l'économie canadienne. La TAR proposée aurait l'effet suivant :
 - a. Elle simplifierait la tâche de négocier le consentement des Premières Nations pour de grands projets. À l'heure actuelle, le processus est long, opaque,

incertain et cher. Il porte atteinte à l'investissement partout au pays, ce qui diminue la productivité.

- b. Elle aiderait à définir et à officialiser les droits des Premières Nations sur leurs territoires traditionnels.
- c. Elle améliorerait l'intégrité du régime d'imposition. Le régime actuel selon lequel les sociétés accordent des arrangements financiers aux Premières Nations constitue une taxe de facto. Il est cher du point de vue administratif et économique, les coûts de son observation sont élevés et il génère souvent des taux d'imposition inégaux pour des projets de mêmes types. Corriger ces défauts au moyen de la TAR accroîtra l'efficacité du régime d'imposition.
- d. Elle améliorera la capacité des Premières Nations à financer l'infrastructure. Les mécanismes ad hoc en place ne sont pas aussi utiles pour le financement parce qu'ils ne sont pas fiables ni officiels.
- e. Elle permettrait à beaucoup de Premières Nations qui sont incapables d'utiliser convenablement l'impôt foncier ou qui ont besoin de recettes supplémentaires pour réaliser ce premier investissement très important dans une infrastructure du rang des entreprises, d'utiliser plus pleinement les services de la LGF.

3. Extension de la marge fiscale. La CFPN demande au Comité permanent des finances de la Chambre des communes d'ajouter les pouvoirs fiscaux suivants à la LGF : a) la taxe sur le tabac; b) la taxe sur le cannabis; c) la taxe autochtone sur les ressources; d) la taxe sur les produits et services des Premières Nations. Les Premières Nations ont besoin d'une relation financière qui leur confère plus de pouvoirs sur les recettes fiscales. L'espace fiscal est une composante nécessaire du statut de nation. En confiant aux Premières Nations leurs propres recettes fiscales, elles acquièrent un intérêt dans la réussite économique de leurs régions, elles créent des mécanismes de rétroaction entre une bonne politique économique et des recettes fiscales, elles réduisent les exigences et l'incertitude administratives liées à la poursuite des transferts et des subventions fédéraux. La CFPN recommande également au Comité permanent des finances de suggérer de supprimer le plafond arbitraire de la taxe sur les produits et services des Premières Nations.

4. Soutien étendu des institutions. Les Premières Nations ont besoin d'un plus grand nombre d'institutions pour pouvoir mettre en œuvre un cadre de nation à nation. Ces institutions doivent être constituées par des Premières Nations et avoir une compréhension des défis uniques que les collectivités des Premières Nations doivent relever. Elles doivent permettre à des Premières Nations relativement petites de conserver l'avantage de la réceptivité tout en obtenant certains des avantages de gouvernements plus grands. Les institutions des Premières Nations ont besoin de fournir des normes et des formations normalisées, un accès à une expertise, des modèles politiques et juridiques, et un soutien dans des tribunes juridiques et intergouvernementales, pour ne citer que quelques exemples. La CFPN demande au Comité permanent des finances de la Chambre des

communes d'appuyer le développement continu des institutions suivantes établies d'après la LGF :

- a. **Institut de l'infrastructure des Premières Nations** (traité plus haut).
 - b. **Institut de statistiques des Premières Nations**. Il aiderait les Premières Nations participantes à élaborer des statistiques qui améliorent leur accès au capital, appuient la facilitation de l'investissement et permettent des ententes intergouvernementales complexes.
 - c. **Registre des terres autochtones**. Il apporterait une plus grande certitude et réduirait le temps de traitement de la transaction dans le cadre de la protection des intérêts de propriété sur les terres des Premières Nations.
 - d. **Coalition de grands projets des Premières Nations**. Cet organisme travaille avec les Premières Nations pour renforcer leurs capacités à prendre des décisions opérationnelles avisées concernant de grands projets sur leurs terres traditionnelles. Il s'agit d'un volet important d'une stratégie visant à rendre le processus d'investissement plus transparent, moins cher et plus rapide.
 - e. **Capacité de la fonction publique**. Les Premières Nations sont en période de transition, entre un système de prestation de services selon des modalités négociées et l'état de gouvernement établissant ses propres priorités, concevant des innovations en matière de services et développant sa propre base du revenu. Elles doivent être soutenues par une formation dispensée par des établissements d'enseignement agréés axés sur la compétence tels que le Tulo Centre of Indigenous Economics.
5. **Nouvelle relation financière**. Toutes les initiatives décrites ci-dessus favoriseront l'établissement d'une relation financière nouvelle et mieux appropriée pour les Premières Nations. Le fondement de cette nouvelle relation financière doit reposer sur les recettes fiscales ou l'espace fiscal des Premières Nations. Grâce à l'espace fiscal, les Premières Nations intéressées pourront exercer certaines responsabilités sans les engagements associés à la dépendance aux transferts. La relation financière appropriée doit être davantage qu'un transfert remanié ou même qu'un transfert plus riche. Elle doit donner aux premières Nations la possibilité d'exercer les pouvoirs fiscaux décrits précédemment. Une telle relation ne peut être établie en une seule fois. Les Premières Nations ont besoin d'un processus par lequel elles peuvent assumer les responsabilités à mesure qu'elles développent la capacité administrative et l'espace fiscal. Un exemple concret serait pour commencer de permettre d'affecter les nouvelles recettes au développement des infrastructures des Premières Nations pourvu qu'aucun autre rajustement fiscal ne soit envisagé pendant que ces recettes sont engagées. Cela procurerait aux Premières Nations intéressées une option de relation financière fondée sur la compétence. La CFPN suggère au Comité permanent des finances de la Chambre des communes de recommander l'établissement d'une telle option de relation financière fondée sur la compétence pour les Premières Nations.

6. Initiative sur les titres fonciers autochtones. La CFPN continue de travailler avec des Premières Nations intervenantes afin de promouvoir un système de droits de propriété qui donne aux terres des Premières Nations un titre clair. L'Initiative permettrait en outre aux Premières Nations de créer un système de droits de propriété sur les réserves grâce auquel les gens pourraient empocher des gains, emprunter de l'argent et investir en toute confiance. Des droits de propriété clairs, aisément définis, bien protégés et transférables sont les pierres angulaires les plus fondamentales d'une économie de marché productive. Ils n'existent pas à l'heure actuelle sur les terres des Premières Nations et cela signifie que les Premières Nations sont désavantagées pour accéder au capital et attirer des investissements. Le fait de corriger cette question favorisera grandement les initiatives qui visent à améliorer la productivité des terres et des membres des Premières Nations. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a à deux reprises appuyé cette recommandation et la CFPN suggère qu'il continue à soutenir cette proposition.

Résumé

Ces propositions fournissent la base foncière et fiscale pour établir un cadre nation à nation avec les Premières Nations. Elles procurent aussi les moyens nécessaires pour le mettre en œuvre par la voie d'une nouvelle relation financière et d'institutions solidaires. Une fois encore, la CFPN sollicite le soutien du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et lui demande de recommander les mesures suivantes dans son rapport final :

- Établir une loi pour l'IIPN dans le cadre de la LGF
- Créer l'espace fiscal requis pour la TAR
- Étendre les pouvoirs fiscaux en vertu de la LGF pour y inclure la TAR, la TPS des Premières Nations, et les taxes sur le cannabis et le tabac
- Mettre sur pied un institut de statistiques des Premières Nations et un registre des terres autochtones
- Développer la coalition de grands projets des Premières Nations et le Tulo Centre
- Soutenir une option de relation financière fondée sur la compétence
- Continuer à appuyer l'Initiative sur les titres fonciers autochtones