



**Mémoire présenté dans le
cadre des consultations
prébudgétaires en vue du
budget de 2019**

19 juillet 2018



First Nations Tax Commission

Commission de la fiscalité des premières nations



Recommandation 1 : Le gouvernement fédéral autorise de nouveaux pouvoirs financiers au titre de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* (LGFPN).

Recommandation 2 : Le gouvernement fédéral appuie la création d'un système d'infrastructures des Premières Nations.

Recommandation 3 : Le gouvernement fédéral travaille de concert avec la Commission de la fiscalité des Premières Nations (CFPN), d'autres institutions établies en vertu de la LGFPN et les Premières Nations intéressées pour apporter les modifications nécessaires à la LGFPN afin d'associer de nouvelles responsabilités aux nouveaux pouvoirs financiers des Premières Nations.

Recommandation 4 : Les Premières Nations s'engageant dans des négociations portant sur un traité ou sur l'autonomie gouvernementale devraient avoir accès à cette LGFPN élargie.

Recommandation 5 : La LGFPN élargie devrait constituer le cadre pour une option de relation financière axée sur les recettes à disposition des Premières Nations intéressées.

Recommandation 6 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer le cadre législatif qui permettrait de soutenir un régime d'enregistrement foncier par chaînes de blocs pour les Premières Nations.



Introduction

Les six recommandations formulées par la CFPN répondent aux deux obstacles de taille à l'amélioration de la compétitivité canadienne qui suivent : 1) les Premières Nations représentent la composante de la population active qui connaît la croissance la plus rapide, mais aussi celle qui est la plus sous-employée; 2) le flou entourant les droits des Premières Nations à l'extérieur des réserves complique la compréhension des processus d'approbation pour les grands projets portant sur les ressources et la possibilité de s'y retrouver.

Le gouvernement fédéral peut apporter une réponse à ces deux enjeux en s'appuyant sur les réussites prouvées de la LGFPN. Les Premières Nations qui se servent de la LGFPN ont réussi à attirer des investissements et à augmenter la valeur de l'immobilier, les possibilités, les services et les infrastructures. Elles sont parvenues à trouver un travail à des personnes précédemment sous-employées et à utiliser des terres auparavant inexploitées. La clé de la réussite a consisté à placer le pouvoir décisionnel et financier entre les mains des Premières Nations, créant de ce fait parmi elles un intérêt pour la réussite de leur région, ce qui a encouragé la clarification des exigences d'approbation.

Malgré cette réussite avérée et le soutien des Premières Nations, la politique fédérale actuelle consiste, pour ce qui est des Premières Nations concluant des traités ou des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale, à constater que leurs pouvoirs d'imposition en vertu de la LGFPN reviendraient aux gouvernements provinciaux. Elles n'auraient plus accès au soutien institutionnel apporté par la LGFPN. Ce serait commettre une grave erreur.

Nouveaux pouvoirs financiers établis en vertu de la LGFPN

Les nouveaux pouvoirs financiers proposés établis en vertu de la LGFPN sont énumérés ci-dessous. Ces options en matière de fiscalité permettront à plus de Premières Nations d'utiliser la LGFPN et également d'en améliorer les avantages pour les utilisateurs actuels. Le cadre de la LGFPN contribuera à garantir que l'évolution des gouvernements des Premières Nations soit conforme aux principes régissant les ententes intergouvernementales existantes au Canada.

1. **Taxe sur le cannabis.** La possibilité d'une compétence fiscale sur le cannabis devrait devenir possible en vertu de la LGFPN lorsque le cannabis à usage récréatif deviendra légal. Cela signifie que les Premières Nations acquerraient les pouvoirs financiers associés à la taxe d'accise sur le cannabis, la TPSPN et l'octroi de permis. Cela nécessiterait des modifications à la *Loi sur le cannabis*, à la LGFPN, à la *Loi de 2001*



sur l'accise et à la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*. Les recettes de la taxe sur le cannabis contribueront à répondre aux besoins en matière d'infrastructure et permettront de veiller à ce qu'un marché gris ne s'installe pas dans les réserves.

2. Taxe sur les produits et services des Premières Nations. Les Premières Nations devraient être en mesure d'adopter des lois pour la mise en œuvre des recettes de la TPSPN dites « recettes locales » au titre de la LGFPN, tout en conservant le cadre administratif existant de la TPSPN. Voici les éléments clés de cette proposition :

- a. Modifier la LGFPN afin d'habiliter les Premières Nations à adopter une loi sur la TPSPN qui soit conforme aux dispositions particulières de la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*, et afin de prévoir que les recettes de la TPSPN perçues au titre du pouvoir conféré par cette loi soient des recettes locales au sens de la LGFPN.
- b. Au besoin, modifier la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations* pour que son paragraphe 12(1) renvoie précisément à la LGFPN.
- c. Modifier au besoin l'accord d'application de la TPSPN pour les Premières Nations participantes afin de refléter le pouvoir d'adoption des lois en vertu de la LGFPN et le versement des recettes de la TPSPN dans le compte de recettes locales.
- d. Supprimer les éléments relatifs au partage des recettes de la TPSPN dans le cadre d'une option de relation financière axée sur les recettes.

Chaque Première Nation énumérée dans la LGFPN aura la possibilité de promulguer sa loi relative à la TPSPN en vertu du pouvoir de légiférer prévu dans la LGFPN ou à l'article 4 de la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*.

3. Taxe de vente des Premières Nations sur quatre produits. Le moratoire sur la taxe qui existait précédemment dite « taxe des Premières Nations » (TPN) devrait être levé et élargi de telle sorte que les Premières Nations aient la possibilité de mettre en œuvre une taxe de vente sur quatre produits (le carburant, l'alcool, le cannabis et le tabac) qui prendrait la place de la TPS. Les modifications apportées à la loi habilitante précédente de la TPN devraient être claires. Elles pourraient également être reliées aux autres propositions de taxes fédérales pour les Premières Nations se rapportant aux taxes d'accise sur le carburant, le tabac et le



cannabis, et là où une coordination existe, aux taxes provinciales sur le tabac, l'alcool, le carburant et le cannabis.

4. **Taxe sur le carbone.** Autoriser une taxe sur le carbone des Premières Nations en vertu de la LGFPN qui soit coordonnée avec les régimes provinciaux et fédéral.
5. **Taxe sur le tabac.** Veiller à ce que les Premières Nations intéressées puissent percevoir la taxe provinciale équivalente sur le tabac de manière coordonnée avec la LGFPN et les gouvernements provinciaux intéressés.
6. **Taxe autochtone sur les ressources.** Créer un cadre juridique et administratif en vertu de la LGFPN de telle sorte que les Premières Nations puissent percevoir les recettes des grands projets portant sur les ressources menés sur leurs territoires traditionnels. Cela remplacera l'approche actuelle dans laquelle chaque nouveau projet implique que soient menées des négociations financières avec l'ensemble des Premières Nations touchées. Cette démarche est excessivement obscure, chronophage et onéreuse sur le plan administratif. Ce qui compte est que cela porte atteinte à la réputation internationale du Canada en matière d'investissement, ce qui à l'évidence nuit à la compétitivité. Une approche normalisée et prédéterminée simplifierait grandement les négociations sur le consentement et créerait un meilleur environnement pour le règlement d'autres problèmes.

Institution des infrastructures

La CFPN promeut un système d'infrastructures des Premières Nations car celui-ci garantira aux Premières Nations de retirer la valeur maximale de leurs investissements dans les infrastructures. Cela aidera les Premières Nations à planifier, financer, construire, exploiter, entretenir, réparer, et en définitive, remplacer les infrastructures en apportant le soutien et l'expertise nécessaires qui pourraient autrement être hors de leur portée. Cela contribuera à la coordination des besoins en infrastructures pour le développement économique et communautaire de sorte que des systèmes d'infrastructures autonomes puissent être mis au point. En tant qu'institution des Premières Nations, cela appuiera mieux l'utilisation des connaissances locales. Le système d'infrastructures des Premières Nations garantira de retirer la valeur maximale des investissements et allongera la durée de vie des infrastructures. La CFPN a travaillé avec les Premières Nations intéressées et a réalisé d'importants progrès au sujet de cette proposition (voir fnii.ca).



Nouvelles responsabilités au titre de la LGFPN

Les recettes générées par les nouvelles options en matière de fiscalité financeront dans un premier temps les infrastructures. Cependant, le temps passant, le potentiel de recettes de certaines de ces catégories d'impôts augmentera probablement de manière substantielle et des fonds seront disponibles pour d'autres usages. Le gouvernement fédéral devrait par conséquent appuyer l'utilisation tôt ou tard par les Premières Nations de leurs nouvelles recettes fiscales afin qu'elles assument l'entière responsabilité de certains des programmes et compétences prévus par la LGFPN. Cela remplacerait d'autres approches en matière de responsabilisation fiscale afin d'améliorer la capacité de recettes propres. Le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les institutions établies en vertu de la LGFPN et les Premières Nations intéressées pour créer de nouvelles institutions de soutien, telles que les systèmes d'infrastructures des Premières Nations. Ces institutions aideront les Premières Nations à renforcer leur capacité relativement à de nouvelles responsabilités, à soutenir des économies d'échelle et à accéder à une expertise rare.

L'un des éléments fondamentaux de la réussite de la LGFPN a tenu au fait que cette loi a autorisé les Premières Nations à conserver les recettes créées par les options fiscales qu'elle renferme et de les élargir sans qu'il soit besoin que le gouvernement fédéral approuve, fixe des priorités, donne des conditions ou supervise. Par conséquent, les Premières Nations ont été incitées à développer leur économie. Elles ont été libres de fixer leurs priorités, concevoir des services et réagir aux possibilités et conditions en plein changement pour ce qui est de l'appui de cet objectif.

L'accès à la LGFPN dans le cadre des traités ou des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale

Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les Premières Nations concluant des traités ou des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale puissent toujours être en mesure d'utiliser la LGFPN. De nombreuses Premières Nations se sont servies de la LGFPN pour faire évoluer et faire fonctionner leur administration et leur économie, pour accéder aux capitaux et à l'expertise, et pour résoudre des problèmes relatifs aux champs de compétences. Elles souhaitent continuer à compter sur la LGFPN dans le cadre des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale ou des traités.

La politique actuelle supprime les autorités administratives prévues par la LGFPN et met en place des autorités administratives qui peuvent faire le choix de déléguer certaines compétences. Pour de nombreuses personnes, il s'agit d'une réduction des compétences, et un véritable recul pour les Premières Nations. Cela signifie également



que les Premières Nations auraient besoin d'engager des frais pour remplacer le soutien offert par la LGFPN.

La politique actuelle est mauvaise. Elle tend à fortement décourager la recherche de l'autonomie gouvernementale, elle sape la capacité des Premières Nations à tirer parti de l'autonomie gouvernementale¹, et elle n'est pas conforme à la position du gouvernement fédéral qui promeut l'autodétermination.

Relation financière axée sur les recettes

Le gouvernement fédéral devrait s'appuyer sur le modèle offert par la LGFPN pour offrir aux Premières Nations un ensemble plus grand d'autorités fiscales et de compétences incontestables ne pouvant pas être annulées de manière unilatérale. Cela créerait une relation financière axée sur les recettes qui serait le noyau de la relation financière des Premières Nations.

La LGFPN instaure un ensemble de compétences pour les Premières Nations qui sont alimentées par les recettes propres des Premières Nations, plutôt que par des transferts fédéraux. Les institutions établies en vertu de la LGFPN apportaient un renforcement des capacités, un soutien continu, une vérification exercée par des tiers des données financières, une représentation dans les forums juridiques et politiques, un meilleur accès aux capitaux, et une structure réglementaire qui a facilité l'intégration des Premières Nations participantes à l'économie et aux ententes intergouvernementales. Le cadre institutionnel de la LGFPN a fortement élargi le champ des compétences possibles dans le domaine de l'autonomie gouvernementale.

Le fait de placer la compétence en matière de fiscalité directement entre les mains des Premières Nations a mené au développement économique, à l'amélioration de la coopération à l'échelle locale et régionale, à de meilleurs résultats, et a reçu le soutien de nombreuses Premières Nations. Cette démarche doit se poursuivre dans les quatre dimensions suivantes : 1) les nouvelles compétences fiscales indiquées ci-dessus devraient être accessibles; 2) le soutien institutionnel devrait être élargi afin de permettre l'adaptation à ces nouvelles recettes; 3) les Premières Nations se trouvant sous le régime de traités modernes ou d'ententes sur l'autonomie gouvernementale devraient avoir accès à la LGFPN; 4) la LGFPN devrait être modifiée de sorte à appuyer l'intégration graduelle de responsabilités supplémentaires en matière de service dans le cadre de cette loi. Un processus graduel donnera aux Premières Nations le temps de déterminer les responsabilités dont elles peuvent et veulent s'acquitter; et leur fournira la chance de fixer le potentiel réel en matière de recettes des nouvelles options fiscales.

¹ Par exemple, les Premières Nations ayant conclu un traité moderne indiquent avoir vu leur accès à des capitaux être grandement réduit en raison de l'impossibilité pour elles d'avoir accès aux emprunts prévus par la LGFPN.



Régime d'enregistrement foncier par chaînes de blocs pour les Premières Nations

Le système de contrôle du registre des terres indiennes est le régime d'enregistrement le moins efficace du Canada. Il est le plus inefficace, le moins fiable et sécuritaire. Il est également caractérisé par les plus longs délais de traitement et les coûts les plus élevés. Cela débouche sur moins de développement économique, plus de contentieux d'ordre juridique et autre, des frais administratifs plus importants, des infrastructures moins durables, des ajouts plus longs aux réserves, des testaments et des règlements de succession prolongés sur les terres des Premières Nations.

Les Premières Nations ont besoin d'un régime moderne d'enregistrement foncier afin de diminuer les coûts élevés de transaction et le mauvais accès aux capitaux sur leurs terres. Les Premières Nations ont besoin d'un nouveau régime d'enregistrement foncier qui réduise les recherches interminables menées par les investisseurs potentiels et traite des transactions relativement simples, telles que les baux et les prêts hypothécaires.

Des possibilités d'élaboration de régimes d'enregistrement foncier recourant aux chaînes de blocs, à l'intelligence artificielle et à la technologie de contrats intelligents font leur apparition. Cette nouvelle technologie peut encourager davantage de transparence, plus de certitude et de fiabilité, des transactions plus rapides, des coûts réduits, une meilleure protection des investisseurs et des prêteurs, de premiers enregistrements plus faciles par rapport aux régimes actuels d'enregistrement foncier. Cette nouvelle technologie offre une occasion aux Premières Nations intéressées de sortir de l'actuel système de contrôle du registre des terres indiennes.

Le gouvernement fédéral devrait appuyer cette transition selon trois manières. Tout d'abord, il devrait adopter une loi qui permette l'enregistrement initial des intérêts des Premières Nations dans de nouveaux régimes d'enregistrement foncier.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral devrait soutenir les Premières Nations intéressées qui souhaitent instaurer le cadre institutionnel leur garantissant un titre dans ce nouveau régime. Enfin, le gouvernement fédéral devrait encourager les Premières Nations intéressées qui souhaitent sortir de leurs intérêts actuels pour des régimes améliorés d'enregistrement foncier.