

Résumé

Dans ce mémoire prébudgétaire 2015 (MPB), la Commission de la fiscalité des Premières Nations (la Commission) recommande d'adopter une nouvelle perspective sur les intérêts des Premières Nations en matière d'exploitation des ressources et de développement d'infrastructure d'exploitation des ressources. Le Canada a besoin de solides investissements dans l'exploitation des ressources pour financer les programmes gouvernementaux, offrir des emplois de qualité pour aider les familles à subvenir à leurs besoins et donner aux régions éloignées des possibilités de développement. Le Canada a besoin de la participation des Premières Nations pour créer un climat favorable à l'investissement. Cette participation ne sera jamais solide tant que les Premières Nations ne pourront pas partager les avantages financiers découlant de l'exploitation des ressources. La prise en compte des intérêts des Premières Nations à l'égard de l'exploitation des ressources contribuera à équilibrer le budget, à garantir la pérennité financière et à offrir des possibilités d'épanouissement à tous les Canadiens.

Notre mémoire fera valoir 1) que beaucoup d'enjeux déterminent les prises de position des Premières Nations, mais un *accommodement financier* est une condition préalable dans presque tous les cas, b) que le gouvernement fédéral doit prendre l'initiative à l'égard de cet accommodement financier; c) que le règlement de cette question créera un climat plus propice à la résolution des autres enjeux; et enfin d) que la Commission de la fiscalité des Premières Nations peut – et devrait – jouer un rôle important dans la conception et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie fédérale d'accommodement financier en matière de développement.

Pourquoi l'exploitation des ressources passe par l'appui des Premières Nations

L'exploitation des ressources a des effets sur les terres appartenant aux Autochtones dans beaucoup de régions du pays, et il y a lieu de respecter les intérêts des Premières Nations et d'en tenir compte. L'appui manifeste des Premières Nations améliorera la confiance des investisseurs et facilitera la réalisation de nombreux projets. En Colombie-Britannique, on a visiblement besoin de cet appui, compte tenu des décisions concernant les nations Delgamuukw et Tsilhqot'in. Cela dit, les entreprises d'exploitation de ressources ont souligné l'importance de cet enjeu dans d'autres régions également. Pour parler simplement, l'absence d'un appui solide de la part des Premières Nations en matière d'exploitation des ressources a pour effet de réduire les investissements, de faire augmenter les coûts de facilitation des projets et, en fin de compte, de ralentir la croissance économique dans l'ensemble du Canada.

Beaucoup de gens se demandent ouvertement pourquoi les Premières Nations n'appuient pas plus vigoureusement les projets d'exploitation de ressources. Des projets fructueux pourraient créer de nombreux emplois et possibilités de créer des entreprises pour les Premières Nations, et ce souvent dans des régions touchées par un faible développement économique, un fort taux de pauvreté et une importante démographie. Dans bien des cas, les Premières Nations pourraient être d'importants bénéficiaires de ces projets. Pourtant, les collectivités autochtones appuient rarement les projets d'exploitation et peuvent même s'y opposer.

Il n'existe pas, bien sûr, de réponse toute faite à la question de savoir pourquoi les Premières Nations se montrent réticentes. Chaque projet est unique et soulève des questions uniques, notamment à l'égard des répercussions environnementales et du respect de l'autorité des Premières Nations. Chaque Première Nation a ses propres intérêts également.

Cela dit, et bien qu'il n'y ait pas de solution à la fois simple et universelle, il demeure qu'un accommodement financier est une condition préalable à toute entente, ou presque, avec des Premières Nations à l'égard de projets d'exploitation. Les gouvernements autochtones ont besoin de plus que des possibilités de création d'emplois et d'entreprises. Ils veulent leur part des recettes gouvernementales découlant des projets réalisés sur leurs territoires traditionnels. Ils savent que, s'ils ne reçoivent pas une part des avantages financiers en question, il leur sera beaucoup plus difficile de faire valoir leurs intérêts collectifs et de fournir des services communautaires. Les gouvernements ont bien circonscrit les possibilités de création d'emplois et d'entreprises qu'offrent les projets d'exploitation des ressources, mais ces possibilités n'améliorent pas les finances et les services des gouvernements autochtones. Elles ne créent pas les moyens de protéger les intérêts collectifs des Premières Nations. En fait, dans bien des cas, elles se soldent par des recettes fiscales provinciales et municipales permettant de financer des services qui sont le plus souvent accessibles seulement en dehors des réserves.

Qu'est-ce qu'un accommodement financier?

Un accommodement financier est un mécanisme explicite de partage des recettes qui doit être créé à l'intention des Premières Nations lorsqu'un projet se réalise sur leur territoire traditionnel. À l'heure actuelle, tout nouveau projet d'exploitation de ressources produira de substantielles recettes fiscales et redevances pour les gouvernements fédéral, provincial et municipal à l'échelle locale, mais, dans la plupart des cas, les Premières Nations sur le territoire traditionnel desquelles ce projet sera réalisé ne reçoivent qu'un transfert monétaire annuel de la part du gouvernement fédéral, sans lien avec la croissance des recettes produites par le projet. Les Premières Nations le savent et font valoir que ces transferts perdent de plus en plus de leur valeur compte tenu de l'inflation et de la croissance démographique. Nous estimons que les projets d'exploitation de ressources ne peuvent aller de l'avant que si l'on instaure un meilleur mécanisme de partage associé à la croissance des recettes.

La question de l'accommodement financier va plus loin. Dans certaines provinces, les Autochtones qui vivent dans des réserves sont les seuls Canadiens à être expressément exclus de la possibilité que leurs frais de services soient subventionnés à même les redevances sur les ressources naturelles. Les Premières Nations craignent également que, selon les modalités en vigueur, les recettes partagées par les entreprises ou les gouvernements provinciaux avec elles entraînent aussitôt une réduction des transferts fédéraux. Les provinces peuvent aussi hésiter à partager les recettes pour la même raison. Si le partage des recettes donne lieu à une réduction des transferts fédéraux, cela pourrait entraîner aussi le transfert progressif de la responsabilité des dépenses relatives aux services aux Premières Nations. Cette appréhension est particulièrement aiguë dans les provinces où les populations autochtones sont nombreuses.

Selon nous, tant qu'on n'a pas prévu d'accommodement financier, la facilitation des projets sera compromise, l'investissement sera ralenti, et toutes les parties seront perdantes. Beaucoup de

projets par ailleurs valables n'auront pas le feu vert. Et il y aura moins de nouvelles sources de recettes pour les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones.

De quoi dispose-t-on actuellement pour aménager un accommodement financier?

La question de l'accommodement financier est envisagée différemment d'une région à l'autre du pays. Voici quelques exemples :

1. En Colombie-Britannique, les recettes fiscales sur les ressources minières et autres recettes fiscales découlant de l'exploitation de ressources sont régulièrement partagées entre la province et les Premières Nations pour financer de nouveaux projets ou l'expansion de projets existants.
2. Dans d'autres provinces, les gouvernements concluent des ententes parallèles pour que des fonds destinés à la formation ou à d'autres programmes soient réservés à la Première Nation sur le territoire de laquelle est réalisé le projet.
3. Dans certains cas, un paiement équivalant à une taxe est prévu : les entreprises versent des recettes ou fournissent des avantages en nature à une Première Nation pour obtenir son appui.
4. Dans toutes les provinces, les Premières Nations ont la possibilité d'appliquer une taxe foncière ou une taxe sur les activités commerciales à l'égard des aspects d'un projet se trouvant sur des terres de réserve.

Les limites du statu quo

Les mécanismes actuels d'accommodement financier sont limités. Ils ne sont pas toujours disponibles. Leurs conséquences du point de vue des relations fédérales-provinciales ne sont pas prises en considération.

1. Les redevances ne correspondent pas vraiment aux besoins financiers des Premières Nations. Il peut s'agir de sommes importantes, mais elles conviennent mieux à une base financière plus vaste et plus diversifiée. Elles sont par ailleurs trop volatiles et trop exposées à des changements de politique provinciale et elles ne sont pas suffisamment solides pour garantir un accommodement financier dans toutes les situations pertinentes.
2. Les redevances sont des recettes provinciales, mais la plupart des services gouvernementaux aux Premières Nations sont des dépenses fédérales. Si les accommodements continuent d'être principalement financés par les provinces, cela exacerbera ce qui, selon le Bureau du directeur parlementaire du budget, s'annonce comme un déséquilibre budgétaire croissant entre les deux paliers de gouvernement.
3. Toujours dans l'esprit du paragraphe ci-dessus, si des compensations sont appliquées aux recettes transférées à même la base des recettes provinciales, il s'ensuivra une fuite de versements fédéraux à la province et une réduction des avantages obtenus par les Premières Nations.
4. À l'heure actuelle, l'application de taxes foncières et d'autres taxes par les Premières Nations en vertu de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* (LGFPN) n'est valable que dans les réserves. Elle pourrait être élargie par un élargissement de la

portée de la LGFPN ou par la transition des terres par le biais d'un projet de loi sur la propriété des terres des Premières Nations, ce qui, dans les deux cas, suppose l'adoption d'une loi fédérale.

5. Les recettes provinciales ne conviennent pas non plus lorsque l'accommodement financier concerne des projets qui engagent de multiples juridictions.
6. Un mécanisme « à la pièce » risquerait d'entraîner des incohérences dans le traitement de l'accommodement financier d'une province à l'autre et d'une Première Nation à l'autre.

La proposition de la Commission

La Commission de la fiscalité des Premières Nations propose au gouvernement fédéral de s'engager à appuyer les accommodements financiers des Premières Nations à l'égard des projets d'exploitation de ressources dans leurs territoires traditionnels. Il est temps que les gouvernements reconnaissent que les possibilités de création d'emplois et d'entreprises ne suffisent pas à combler le besoin d'accommodement financier. Correctement appliqué, ce système donnerait lieu à de meilleures possibilités et à des services et une infrastructure de meilleure qualité pour les collectivités autochtones. Cela créerait un climat plus propice à la négociation d'ententes entre les gouvernements provinciaux et autochtones en apaisant les appréhensions des premiers. Cela permettrait de régler le problème du déséquilibre financier, ainsi que les difficultés suscitées par les projets couvrant plusieurs provinces. Et, surtout, cela garantirait que les projets d'exploitation de ressources donnent des moyens aux gouvernements autochtones.

Le gouvernement fédéral devrait soutenir le principe de l'accommodement financier de deux façons. Il devrait d'abord créer un espace financier pour les Premières Nations afin de permettre une taxe autochtone sans incidence sur les recettes. Cela pourrait se faire, par exemple, au moyen d'un crédit fiscal fédéral, conçu de façon à garantir la transparence pour les entreprises et à maintenir la compétitivité fiscale. Le gouvernement fédéral devrait également revoir ses politiques pour veiller à ce qu'aucun gouvernement provincial ne soit pénalisé de partager ses recettes avec des Premières Nations au-delà des recettes auxquelles il renonce dans le partage. À l'heure actuelle, il y a un risque important de pénalisation puisqu'il est possible que le partage entraîne une réduction des transferts aux Premières Nations et en raison du traitement des recettes partagées dans le cadre du programme de péréquation.

La Commission souhaite collaborer avec le gouvernement fédéral pour faire fonctionner un système d'accommodement financier. Nous avons – comme notre prédécesseur la Commission consultative de la fiscalité indienne – un long passé de collaboration avec les Premières Nations dans le cadre de l'établissement de la fiscalité des Premières Nations et du règlement des questions fiscales connexes. Nous disposons d'un savoir étendu sur les enjeux financiers propres aux administrations autochtones et provinciales, qui pourrait faciliter la négociation d'ententes entre les provinces et les Premières Nations. Nos travaux sur les ententes de services et sur les lois relatives aux dépenses des Premières Nations sont particulièrement utiles à cet égard. En collaborant avec nous, plus de 150 Premières Nations ont réussi à se doter de systèmes de fiscalité foncière. Beaucoup d'entre elles ont depuis conclu des ententes

de services avec des gouvernements municipaux et provinciaux qui ont incité toutes les parties à investir dans la région.

La Commission est disposée à contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'accommodement financier. Elle a collaboré avec les Premières Nations pour élaborer des systèmes complexes de perception de taxes, créer des lois sur les dépenses et dresser des plans financiers et elle a permis d'améliorer considérablement leurs services et leur infrastructure grâce à du financement et à des ententes de services fructueuses avec les administrations municipales et provinciales. Toute cette infrastructure administrative et les capacités qui y sont associées sont disponibles pour faire progresser une nouvelle façon d'envisager l'accommodement des intérêts des Premières Nations dans le cadre de l'exploitation des ressources.