

Plaidoyer en faveur de la taxation : le lien entre l'imposition et la bonne gouvernance dans le contexte des Premières Nations

Sommaire exécutif

Par John Graham et Jodi Bruhn

C'est avec gratitude que l'Institut sur la gouvernance reconnaît l'apport financier du Ministère des finances Canada afin d'entreprendre cette recherche. Le contenu de ce document

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut sur la gouvernance, de son conseil d'administration ou de l'Agence canadienne de développement international.



L'Institut sur la gouvernance (IOG) est un centre canadien d'étude et de recherche sans but lucratif, fondé en 1990 pour promouvoir une gouvernance souple et responsable au Canada et à l'étranger. Nous définissons la gouvernance comme le processus par lequel le pouvoir s'exerce, les décisions se prennent, les citoyens et les intervenants s'expriment et on rend compte sur les questions importantes.

Nous étudions la signification d'une bonne gouvernance dans différents contextes. Nous faisons de la recherche sur les politiques et nous en publions les résultats dans des précis de politiques et des rapports de recherche.

Nous aidons des organismes publics de toutes sortes, y compris les gouvernements, les agences et sociétés d'État, le secteur du bénévolat et les collectivités à améliorer leur gouvernance.

Nous rapprochons les gens dans divers contextes, événements et activités de formation professionnelle, pour favoriser l'apprentissage et le dialogue sur les questions de gouvernance.

Nos pôles d'intérêt actuels couvrent : Modernisation du gouvernement ; Conseils d'administration et gouvernance organisationnelle ; Gouvernance autochtone ; Développement de partenariats solides ; Santé et innovation ; Programmation internationale.

Vous trouverez d'autre information sur l'Institut et sur nos activités actuelles, sur notre site Internet : www.iog.ca.

© 2008, Institut sur la gouvernance
Tous droits réservés.

Institut sur la gouvernance
122, rue Clarence
Ottawa, Ontario
Canada K1N 5P6
téléphone : 1 (613) 562-0090
télécopie : 1 (613) 562-0097
info@iog.ca
www.iog.ca

Sommaire Exécutif

Ce sommaire exécutif consiste en une traduction abrégée du rapport rédigé par John Graham et Jodi Bruhn, pour le compte de l'Institut sur la gouvernance, en mars 2008. Il met en lumière les idées générales proposées par les chercheurs, les concepts fondamentaux qu'ils exposent ainsi que les options qu'ils soumettent. Pour le développement exhaustif de ceux-ci, le lecteur est invité à consulter le texte original disponible au www.iog.ca

Marie-Eve Bonneville
Stratéjuste

Introduction

Dans leurs plus pures traditions, et ce bien avant l'arrivée des européens, les membres des communautés des Premières Nations pratiquaient déjà une certaine forme d'imposition et possédaient déjà des règles fiscales bien à eux.

Ce rapport se veut un plaidoyer en faveur de la taxation des membres des communautés des Premières Nations par leurs propres gouvernements. Il étudie la question sous l'angle de la gouvernance, avec pour hypothèse de départ qu'il existe un lien intrinsèque entre le principe de taxation et ceux de bonne gouvernance et, que par conséquent, les gouvernements autochtones tireraient de grands avantages à taxer leurs citoyens.

Suite à un bref aperçu des fondements législatifs sur lesquels repose la fiscalité dans le contexte de Premières Nations, ainsi que des deux attitudes adoptées face à la taxation, le rapport définit les termes auxquels il réfère, c'est-à-dire la « relation fiscale » ainsi que les cinq principes de bonne gouvernance. Il aborde ensuite le lien entre la taxation, la livraison de services ainsi que la gouvernance démocratique dans certains pays tels la Tanzanie, la Zambie et l'Argentine, pour ensuite revenir au contexte des Premières Nations en établissant des parallèles avec la littérature internationale ainsi qu'avec les expériences de taxation des Premières Nations de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et du Yukon. La dernière section du rapport met l'emphase sur les différentes options en matière de politiques et de recherche qui se présentent tant aux communautés sur réserves régies par la *Loi sur les Indiens*, qu'à celles bénéficiant de leur gouvernement autonome, ainsi qu'au gouvernement fédéral.

I. La situation actuelle

Puisque le cadre législatif entourant la taxation des autochtones a évolué très rapidement depuis 1988 et parce que les préjugés et idées préconçues abondent dans ce domaine, il est pertinent, pour débiter, d'aborder les fondements législatifs actuels qui régissent la situation fiscale existant entre les membres des Premières Nations et les gouvernements.

A. Les articles 87 et 83 de la loi sur les indiens

La *Loi sur les Indiens* prévoit deux dispositions majeures à ce sujet, mais bien qu'ils soient intimement liés, les articles 87 et 83 visent des objectifs fort différents.

L'article 87 est sans contredit le plus connu et le plus contesté. Il traite de l'exonération d'impôts et de taxes accordée aux membres des communautés vivant sur les réserves, ce qui inclus les revenus des particuliers travaillant sur leurs réserves, la taxe de vente des produits et services achetés ou livrés sur la réserve ainsi que d'autres droits et biens intangibles. Cette disposition vise essentiellement à protéger les terres des autochtones de saisies auxquelles elles auraient pu être soumises, affectant ainsi celles destinées aux réserves. Bien que les uns aient allégué que cette exonération découlait d'ententes orales entourant la signature des traités, l'arrêt *Benoît c. Canada* établi très clairement que l'article 87 demeure la seule source possible d'exonération.

L'article 83 a un tout autre objectif législatif, soit celui d'encourager les gouvernements des Premières Nations à s'auto-taxer afin d'augmenter leurs revenus pour améliorer leurs communautés. Il vient aussi confirmer que les Indiens peuvent être taxés par leur propre gouvernement. C'est « l'Amendement de Kamloops » qui, en 1988, vient définir les pouvoirs de taxation des Premières Nations et y inclure tous les intérêts se trouvant sur les terres cédées conditionnellement ou désignées, situées sur réserve. Les conseils de bandes peuvent donc taxer les détenteurs de baux sur leur réserve, incluant les biens détenus par des non-membres de la communauté. Puisqu'elle affecte principalement les propriétaires d'entreprises et les locataires non-autochtones, cette disposition est assujettie à des conditions strictes que doivent respecter les conseils de bande désirant s'en prévaloir, mais elle leur offre aussi la possibilité d'occuper un champ fiscal jusque là réservé aux municipalités. Bref, qu'ils se prévalent de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* ou de la nouvelle *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières Nations*, il leur est maintenant possible de taxer toutes les propriétés foncières situées sur leurs terres.

B. Les accords sur la taxe de vente fédérale et sur l'impôt sur le revenu

Suite à une refonte en profondeur de ses politiques en 1990, le Ministère des finances offre, en 1993, la possibilité aux Premières Nations d'assumer eux-mêmes les champs de

juridictions fiscales touchant la taxe de vente fédérale ainsi que l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations. En 1996, la Commission Royale sur les peuples autochtones se prononce fortement en accord avec cette option et propose un système complet de taxation établi par un cadre législatif facilitant. Les taxes ainsi perçues constituent donc une source cruciale de financement pour les gouvernements autochtones viables.

Les Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* n'ont pas adopté ce système, mais elles ont fait des progrès en matière de taxes à la consommation. Elles peuvent maintenant, par le biais d'arrêtés en conseil, imposer une taxe sur réserve sur certains biens tels que l'essence, le tabac et l'alcool. En 2003, la *Loi sur la taxe sur les produits et services des Premières Nations* leur permet, suite à une entente avec le gouvernement fédéral, de percevoir des montants équivalents à ceux de la taxe de vente fédérale, à condition que la mesure soit appliquée à tous, autochtones ou non. C'est l'Agence du revenu du Canada qui administre et applique cette loi.

Un tel cadre législatif national n'existe pas en matière d'impôt sur le revenu des particuliers. Cette juridiction est réservée aux Premières Nations ayant conclu des accords d'autonomie gouvernementale complète avec le gouvernement fédéral. Ces dernières peuvent alors percevoir des impôts des particuliers (autochtones ou non), le gouvernement fédéral cédant alors une portion correspondante de son espace fiscal (en général, les ententes prévoient entre 75% et 90% de l'espace fiscal fédéral). C'est encore une fois l'Agence du revenu du Canada qui administre et applique cette loi.

Les Premières Nations qui négocient des accords d'autonomie gouvernementale ont tout intérêt à y faire inclure des ententes concernant la taxation sur les ventes et les revenus des particuliers puisque, une fois l'accord signé, la *Loi sur les Indiens*, et son article 87, cessent de s'appliquer puisque les terres n'ont plus un statut de « réserve ». Le gouvernement fédéral sera donc en droit de percevoir des taxes sur ce territoire.

Bien que deux des objectifs visés par ces mesures fiscales soient de protéger les intérêts des contribuables non-autochtones sur réserve et d'assurer l'intégrité du système fiscal canadien, l'objectif principal du gouvernement fédéral demeure celui d'encourager l'autodépendance ainsi que l'imputabilité des gouvernements autochtones par l'accroissement de leurs pouvoirs de taxation.

Mais ceux-ci ont-ils un intérêt pour ces nouvelles possibilités? En juin 2007, la mesure la plus populaire est sans contredit la taxe foncière, dont 113 communautés se prévalent. La taxe à la consommation est beaucoup moins populaire avec seulement 29 Premières Nations qui l'imposent, certaines ayant opté pour une taxe sur l'alcool, le tabac et l'essence, d'autres préférant la formule offerte par la *Loi sur la taxe sur les produits et services des Premières Nations*, qui leur permet de taxer tous les échanges de biens et services à survenir sur la réserve ou le territoire. En ce qui a trait à l'impôt sur le revenu, 12 gouvernements autonomes ont négocié des ententes à cet effet avec le gouvernement fédéral. Bien qu'il y ait un intérêt croissant pour ces mesures fiscales, il est tout de même étonnant de constater qu'aussi peu de communauté les aient adoptées. Il existe même un

consensus à l'effet que l'introduction de l'impôt sur le revenu serait présentement prématurée, sinon carrément dommageable pour l'introduction d'autres types de taxes.

C. Des attitudes diamétralement opposées

Même si toutes ces perspectives de nouveaux revenus pourraient sembler alléchantes, le vent dominant parmi les Premières Nations n'est toutefois pas favorable. En fait, on dénote une forte antipathie envers toute forme de taxation et la première cause n'est pas propre aux autochtones : les populations, en général, sont rarement chaudes à l'idée de se voir percevoir taxes et impôts et, par le fait même, les politiciens qui veulent se faire réélire sont généralement hésitants à en introduire de nouvelles. Ceci est encore plus vrai dans le contexte où les taxes envisagées le sont dans un domaine où les entreprises et les citoyens autochtones bénéficiaient auparavant d'une exonération légale. Aussi, il existe de véritables craintes à l'effet que le gouvernement fédéral n'abandonne ses responsabilités de fiduciaire si les conseils de bande taxent eux-mêmes leurs citoyens, que les montants ainsi perçus ne soient pas suffisants pour défrayer les coûts des services, et que l'acceptation du concept par certaines nations ne brise la solidarité entre les peuples et n'entraîne la dissolution des droits à l'exonération qui leurs sont réservés.

En 1995, une résolution adoptée par l'Assemblée des Premières Nations tentait de rallier deux positions contradictoires. Bien que purement rhétorique, elle déclare que les autochtones possèdent la pleine juridiction en matière de taxation sur leur territoire mais qu'en aucun temps ils ne seront soumis à l'imposition par le gouvernement fédéral, peu importe leur lieu de résidence. Finalement, on ne peut pas dissocier l'aversion des Premières Nations envers la taxation au fait que, dans l'imaginaire populaire, l'exonération soit symboliquement et traditionnellement liée à la signature des traités et aux droits autochtones.

Malgré tout, il souffle présentement un vent de changement parmi les Premières Nations qui réalisent les avantages liés à la taxation de leurs propres membres, le principal étant l'autonomie que leurs procurent des ressources financières indépendantes. Bien qu'il existe une relation de fiduciaire avec le gouvernement fédéral et que cette situation doive, en un certain sens, se poursuivre, elle se doit d'être modernisée pour devenir une relation contractuelle découlant du fédéralisme fiscal. En fait, la création de richesses par les collectivités est essentielle aux aspirations d'autonomie gouvernementale des Premières Nations et est cruciale pour qu'elles se libèrent de la situation de pauvreté et de dépendance qui les affecte. Enfin, plusieurs auteurs s'entendent pour dire que la taxation n'est qu'une continuation logique des traditions autochtones, autrefois vécues par le biais de cérémonie de partage et d'imputabilité des chefs de bande.

Du point de vue de la gouvernance, il est clair que la taxation sur une base générale, si elle est introduite de manière graduelle et administrée équitablement, ne peut qu'être bénéfique pour la qualité de la gouvernance des communautés autochtones.

II. La définition des termes et des concepts

De la taxation découle une relation politique incontournable entre les citoyens et leur gouvernement et c'est principalement pour cette raison qu'elle est intimement liée aux principes de bonne gouvernance.

Il serait en effet naïf de croire que les décisions des élus en matière fiscale relèvent de grandes théories économiques. Elles sont plutôt le résultat de cette relation critique qui s'installe avec les contribuables lorsqu'il est question de dépenser judicieusement l'argent perçu. Il s'agit de l'une des principales responsabilités des politiciens, mais aussi de la principale source de motivation des citoyens à vouloir surveiller et orienter leurs actions.

Cette relation est au centre des intérêts de la gouvernance, qui est ici défini largement comme l'administration et la direction d'une communauté pour assurer la paix, la prospérité et des orientations communes pour cette dernière.

En se basant sur les concepts présentés par le Programme de développement des Nations Unies, l'Institut sur la gouvernance a articulé cinq principes de bonne gouvernance qu'ils considèrent élémentaires, soit :

- La légitimité du gouvernement en place et le droit des citoyens à exprimer leur opinion sur les décisions prises;
- La direction stratégique du développement collectif;
- La performance des institutions publiques à répondre aux besoins et à servir de manière efficace ses citoyens et partenaires;
- L'imputabilité des décideurs en regard des décisions prises, des dépenses effectuées et des responsabilités qui leurs sont attribuées;
- L'équité pour tous en vertu de la Règle de droit.

De manière évidente, toute pratique qui a pour effet d'améliorer les habiletés d'un gouvernement à mettre en pratique ces cinq principes est favorisée, même s'il s'agit là d'un idéal qu'aucun gouvernement ne pourra jamais atteindre parfaitement.

III. Le lien entre l'imposition et la gouvernance

Que ce soit à l'époque de la colonisation de l'Amérique, chez les anglo-saxons à l'ère de la monarchie, sur le continent européen ou dans le vaste contexte des pays d'Afrique, les théories fiscales de gouvernance semblent se trouver des bases historiques. Les luttes entre citoyens et gouvernements à propos des taxes et des services publics qui en découlent tendent à avoir comme effet positif de mener à une performance et à une

imputabilité accrue, et ce peu importe le pays où elles ont lieu. L'accès à cette source de revenus devrait mener à des résultats assez prévisibles en matière de gouvernance, ceux-ci étant directement liés aux cinq principes énumérés ci-haut, comme par exemple un meilleur engagement politique des citoyens. Bien que l'on puisse, par le biais d'expériences internationales, tirer la conclusion qu'il existe une relation entre l'imposition et la bonne gouvernance, d'autres preuves se présentent aussi par la négative, c'est-à-dire par des exemples où cette relation n'existe pas.

C'est le cas notamment lorsque les revenus d'un territoire donné proviennent principalement des ressources naturelles ou de paiements de transfert d'un autre palier de gouvernement (fédéralisme fiscal, péréquation, aide internationale). Dans ces deux cas, malheureusement, les gouvernements en place ont tendance, dans le but de se faire réélire, à baisser les taxes et les impôts. Cependant, et c'est le cas pour le pétrole dans les pays du Moyen-Orient ou de l'Afrique et des transferts fiscaux en Argentine, ces richesses s'avèrent plutôt un fléau pour la bonne gouvernance. De la volatilité de ces ressources découle souvent une planification déficiente des revenus et des dépenses. Une autre problématique se situe au niveau démocratique : l'accès facile à des sources de revenus ne provenant pas directement de la population vient éliminer toute la « saine compétition » qui caractérise une course électorale. Les élus font face à l'indifférence générale des électeurs qui abandonnent leur droit d'examiner minutieusement l'utilisation des revenus et la livraison des services. L'imputabilité des gouvernements est affaiblie, sinon inexistante, et certains vont même parfois jusqu'à acheter des votes pour rester en place.

IV. Améliorer la gouvernance des premières nations par le biais de la taxation

Des situations similaires ont été observées dans les communautés autochtones qui ont adopté une attitude de rentier. Or, il est possible d'améliorer leur gouvernance par le biais de la taxation générale

Certaines nations, entre autre en Alberta, ont en effet goûté aux maléfiques bienfaits des richesses provenant du sol, du pétrole. Ces expériences ont démontré hors de tout doute les effets soudains et majeurs qu'elles peuvent avoir sur les enjeux sociaux et de gouvernance existants. Lorsque l'on compare des indicateurs de bien-être tels que la réussite scolaire, le niveau de revenu, la qualité des logements ainsi que la population active, seulement trois communautés franchissent la barre de la moyenne. Aucune d'entre-elles n'est une Premières Nations riche de pétrole.

À plus petite échelle, mais tout de même représentatives, sont les nations qui dépendent largement des transferts fiscaux du gouvernement fédéral. En 2001, on estimait que les revenus des gouvernements autochtones dépendaient à 90% et même à 95% de ces transferts, ce qui reflète manifestement un déséquilibre fiscal extrême. Les théoriciens en fiscalité publique manifestent ici plusieurs inquiétudes sérieuses en matière de responsabilité : avec cet argent provenant essentiellement de transferts fiscaux et non des

membres de la communauté, il y aurait peu de cohérence entre les revenus encaissés et les services offerts, ce qui peut provoquer quatre symptômes qui sont effectivement ressentis dans les communautés :

- Une faible satisfaction envers les services offerts;
- Une tendance des membres à demander plus de services que ceux pour lesquels ils seraient prêts à payer;
- Une intransigeance grandissante des contribuables non membres des Premières Nations qui soutiennent ces transferts sans en recevoir les bénéfices et pour lesquelles ils ne perçoivent que des résultats limités;
- Une motivation pour le gouvernement fédéral à sous-financer les services qu'il supporte.

D'ailleurs, la taille des fonctions publiques sur réserve est souvent disproportionnée par rapport à celle d'une municipalité, par exemple. Bien qu'ils aient un large éventail de services à offrir, cette ampleur est aussi le fruit pervers de « l'effet de rentier », puisque ce dernier est présent lorsque la balance entre l'État et la société ainsi que ses membres plus vulnérables est penché trop en faveur du premier. De plus, plusieurs réserves ne comptent aucun membre de la classe moyenne, qu'une infime élite isolée, et une majorité de membres appauvris et dépendants.

Il serait malhonnête de dépeindre toutes les Premières Nations comme corrompues et élitistes. Plusieurs d'entre-elles sont bien gouvernées malgré l'absence de régimes de taxation et de tout incitatif à s'y adonner. En général, cependant, autant la gouvernance que les services offerts souffrent parce qu'ils évoluent dans un système de gouvernance qui n'a pas besoin de ce lien crucial de dépendance envers ces citoyens pour sa survie.

La solution ici n'est pas simple et ne consiste certainement pas à de coupures drastiques dans les transferts fédéraux aux communautés. Il est plutôt recommandé de :

- Revoir les stratégies fiscales fondées essentiellement sur les transferts fiscaux et la dépendance envers les revenus provenant de ressources naturelles;
- Dans le calcul des coûts et des bénéfices des transferts fédéraux, considérer les effets dommageables d'une dépendance presque exclusive envers ces mêmes transferts, et ce autant sur la qualité des services offerts que sur les pratiques de gouvernance.

Finalement, il est plus que souhaitable d'écarter toute stratégie qui considérerait ces transferts comme des sommes dues découlant des pertes et dommages subies dans le passé. Loin de nier cette réalité, il n'est toutefois pas dans l'intérêt des communautés d'adopter des mesures de transfert perpétuelles qui les embourberaient dans un statut quo permanent.

Afin de renverser la vapeur, le recours à la taxation, jumelé à des stratégies économiques plus générales et à des projets communautaires globaux, mènerait certainement à une amélioration des cinq pratiques de la bonne gouvernance énumérées ci-haut.

Lorsque les gouvernements autochtones ne sont plus totalement dépendants du gouvernement fédéral pour leur survie, cela accroît leur légitimité aux yeux tant des citoyens que des autres paliers de gouvernement. De plus, la communauté devient maître de ses priorités, ce qui entraîne une relation fiscale saine avec ses élus. Elle gagne ainsi le droit d'exprimer leurs opinions sur la gouverne de leur communauté.

Un éventail de sources de revenus assure une certaine stabilité et permet une planification à long terme plus efficace. Les nations peuvent financer leurs propres projets et déterminer leurs propres priorités, sans avoir à se plier aux priorités imposées par d'autres gouvernements. La taxation donne aussi une direction au développement économique en offrant aux investisseurs potentiels plus de certitude au niveau juridictionnel.

Le fait de taxer ses propres citoyens est un incitatif évident pour les gouvernements à assurer la prospérité de ces derniers, qui sont non seulement des utilisateurs de services, mais aussi des sources potentielles de revenus. D'ailleurs, la qualité des services offerts sera accrue et l'administration plus performante envers les citoyens qui maintenant les défraient.

En matière d'imputabilité, la condition première est que les dépenses et les services offerts doivent être le plus en lien possible pour que les contribuables puissent clairement identifier ce pour quoi leurs revenus devraient payer et d'ainsi exercer un pouvoir de surveillance sur leur administration publique et sur leurs élus.

Finalement, l'une des ambitions d'un régime fiscal bien adapté devrait notamment être, et ce dans l'esprit des pratiques traditionnelles autochtones, de redistribuer la richesse aux plus vulnérables et d'améliorer ainsi l'équité au sein même de la communauté.

Bien que ces avantages soient majeurs, deux obstacles se dressent toujours devant les Premières Nations qui pensent à instaurer un système fiscal sur leur territoire : le premier est la crainte des élus et des administrateurs de perdre leurs avantages et bénéfices personnels, le deuxième étant l'antipathie générale, et encore plus grande chez les autochtones, envers tout avènement de nouvelles taxes et impôts.

Malgré ces défis, certaines nations ont tenté l'expérience de la taxation dans leur communauté et elles se sont avérées, selon leurs dires, très positives. Évidemment, ces communautés sont peu nombreuses et elles n'exercent cette juridiction que depuis quelques années. Les conclusions que l'on peut en tirer sont donc limitées.

Situées principalement en Colombie-britannique, en Saskatchewan et au Yukon, elles présentent des structures administratives différentes. Certaines sont principalement sous la juridiction de la *Loi sur les Indiens*, d'autres ont des ententes d'autonomie

gouvernementale. Mais toutes s'entendent pour dire que la taxation est devenue une composante cruciale de leur plan de développement économique et communautaire. Les principaux avantages sont les suivants :

- Du financement pour les projets prioritaires aux Premières Nations;
- Une priorité mise sur la livraison de services et la promotion du développement économique;
- Un engagement et une participation accrue des citoyens;
- Une obligation grandissante de transparence, de performance et d'imputabilité, les amenant même à investir dans leur capacité bureaucratique et de gouvernance.

Au nord du 60e parallèle, l'un des bénéfices importants remarqué est qu'une partie des revenus proviennent de sources extérieures aux membres de la communauté. De plus, trois autres éléments importants ont été soulevés, dont le fait que la taxation permet de gagner une source significative de revenus, que ces revenus proviennent des impôts des membres travaillant pour la nation, et que le fait de contribuer de cette façon est une nouvelle source de fierté pour les contribuables autochtones. Finalement, un catalyseur important de ces changements est l'accès à autonomie gouvernementale, qui permet aux Premières Nations de diriger leur propre destin.

V. Des options en matière de recherche et de politiques

Cette dernière section propose certaines options qui méritent une discussion préalable prenant en considération deux dimensions : la première est que toute discussion sera sans effet si elle ne considère pas la nature des transferts fiscaux des autres paliers de gouvernement ainsi que leurs impacts sur les Premières Nations. La deuxième est que la structure de gouvernance de ces nations devrait être un facteur de considération. La Commission Royale sur les peuples autochtones prône en effet une structure à paliers multiples, et ce pour la raison évidente que chaque première nation, prise individuellement, n'a pas la capacité d'assumer toutes les responsabilités qui découlent d'un gouvernement autonome. Une autre raison serait la difficulté pour les petites nations de gérer la compétition entre les différentes familles.

A. Un continuum d'options de financement

Dans cette optique, il est pertinent de se représenter les différentes options de financement possibles pour les Premières Nations comme étant organisées tout au long d'un continuum. À l'une des extrémités du spectre se trouvent les Premières Nations bénéficiant d'un gouvernement autonome qui dépendent d'une combinaison de ces sources de revenus :

Un éventail de revenus de taxation

La taxe foncière, bien que régressive, est certainement la taxe la plus appropriée pour financer le coût des services et des infrastructures. Cependant, à cause de sa faible croissance, elle l'est beaucoup moins pour financer des programmes sociaux. Les gouvernements locaux devraient donc avoir accès à d'autres sources de revenus tels l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation. C'est encore plus vrai dans le cas des gouvernements autochtones compte tenu de leurs responsabilités qui s'apparentent à celles assumées par les provinces. Les revenus provenant des impôts payés par les corporations sont en général moins privilégiés puisque ces dernières peuvent facilement se relocaliser sur des territoires où le taux de taxation est plus faible, mais peuvent être intéressants dans la mesure où le fédéral partage avec les communautés les sommes perçues sur leur territoire. Finalement, il est important de considérer que puisque les gouvernements autochtones peuvent être à paliers multiples, une attention particulière doit être portée sur la manière dont chaque palier sera financé. L'architecture et l'administration de ces régimes fiscaux devraient respecter les principes de taxation généralement reconnus suivant:

- Un lien évident entre les services offerts aux contribuables et les taxes payées;
- Une coordination et une harmonisation avec les taxes imposées par les autres gouvernements;
- Une perception de taxes efficace;
- Une taxation basée sur le territoire;
- Une taxation non discriminatoire;
- Aucune taxation sans représentation;
- La neutralité du système fiscal.

Un éventail de frais pour les utilisateurs

Les frais imposés aux utilisateurs de services sont appropriés s'il y a un lien clair entre le citoyen et le service reçu, si le coût du service peut facilement être calculé, si les frais de perception de ces frais sont raisonnables, s'il y a de bonnes raisons pour conserver le service et s'il n'y a que peu de probabilités que le service entraîne des conséquences inattendues. De plus, il est à noter qu'il s'agit encore une fois d'une source de revenus régressive car les moins fortunés auront autant sinon plus tendance à utiliser ces services.

D'autres sources de revenus (ASR) significatives

Trois autres sources de revenus sont disponibles aux Premières Nations, ou du moins pour quelques-une d'entre-elles. La première provient des entreprises publiques détenues par la communauté. Cependant, il s'agit là d'une part de revenus plus ou moins efficace puisqu'elles sont rarement assez stables et fleurissante pour financer des services publics.

Une autre avenue plus prometteuse est le partage des revenus avec d'autres paliers de gouvernement, qui devient un élément critique dans la réconciliation avec les peuples autochtones et dans la redéfinition moderne des droits découlant des traités. De plus, il s'agit d'une question d'équité puisque les gouvernements locaux assument une grande proportion des frais liés à l'extraction des ressources naturelles, sans en retirer de bénéfiques aussi grands. De plus, les ressources sont l'héritage d'une région et de ses habitants. Si ces ressources doivent être amputées de manière substantielle, alors cette région mérite compensation pour bâtir son économie autour d'activités plus durables. Enfin, ce partage assure une stabilité importante pour les gouvernements, les intérêts locaux et l'industrie.

Une dernière source de revenus provient des règlements des revendications. Cependant, les sommes en capital ainsi obtenues sont insuffisante pour soutenir des programmes récurrents et à large portée.

Des transferts fiscaux provenant de d'autres paliers gouvernementaux

Les relations fiscales au sein d'un état fédéré sont souvent litigieuses. Même si les principes sous-tendant le fédéralisme fiscal sont faciles à énoncer (ce qui ne sera pas fait ici), ces derniers entrent constamment en conflit les uns avec les autres. Ces tensions ont un impact direct sur les gouvernements des Premières Nations puisque le gouvernement fédéral prend pour acquis les sources de revenus énumérés ci-haut dans le financement des programmes qu'il livre. Ceci est encore plus vrai dans le cas d'ententes d'autonomie gouvernementale, où les transferts fiscaux sont réduits en conséquence. La Commission Royale sur les peuples autochtones propose pour sa part aux parties concernées de revoir leur approche, c'est-à-dire de considérer les besoins en matières de dépenses ainsi que la capacité à se procurer des revenus. Il s'agit là d'une approche à long terme qui se verrait officialisée par une base législative.

B. Les implications pour les Premières Nations en matière de recherche et de politiques

Le rapport soulève quatre enjeux sur lesquels les Premières Nations pourraient se pencher.

Commencer à instituer des régimes de taxation

Bien que les expériences présentées plus tôt soient positives et encourageantes et qu'elles présentent des forts arguments pour l'instauration de la taxation dans les communautés, il n'en demeure pas moins que cet exercice peut s'avérer assez difficile, particulièrement auprès d'autochtones attachés aux exemptions qui leurs sont accordées. Il existe toutefois certaines façons pour les politiciens d'aborder ce délicat enjeu dans leur communauté.

D'abord, il importe de relier l'introduction d'une nouvelle taxe à une stratégie plus générale de développement communautaire, puis à un projet plus spécifique à l'intérieur de cette stratégie (par exemple, réserver le financement aux frais légaux encourus pour des revendications territoriales). Ensuite, ajouter au charme de la proposition en incluant l'imposition des non-membres, citer les expériences positives vécues par d'autres Premières Nations et les avantages pour les membres de la communauté ayant un faible revenu. Finalement, introduire les différentes taxes de façon progressive, en prenant exemple sur les bonnes pratiques déjà documentées.

Assurer un traitement équitable pour les contribuables non-membres

Imposer les non-membres peut s'avérer très bénéfique pour les Premières Nations, mais peut aussi être une source majeure de controverse, de couverture médiatique négative et de plaintes en discrimination fondées. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des taxes foncières, qui, dans plusieurs communautés, sont perçues auprès des non-membres seulement. Ceux-ci paient sans avoir droit à une représentation sur le conseil, alors que les membres, qui ne sont pas imposés, ont pour leur part un droit de vote. Il est donc primordial d'analyser l'équité des mesures choisies.

Entreprendre des recherches additionnelles

Il existe un vrai déficit en matière d'études de cas portant sur des expériences de taxation. Par exemple, le cas du Yukon, où le gouvernement autonome perçoit depuis 1999 des impôts sur le revenu des contribuables, devrait être documentés et analysés afin d'en faire bénéficier les autres Premières Nations qui aspirent à des ententes d'autonomie gouvernementale.

Un autre domaine qui mérite une attention particulière est la structure de gouvernance des Premières Nations et spécifiquement à savoir si des gouvernements à paliers multiples devraient être mis en place, de quelle manière cela devrait être fait et quels devraient être leur mode de financement.

C. Les implications pour le gouvernement fédéral en matière de recherche et de politiques

Les recherches démontrent que les structures des politiques fédérales sur la fiscalité des autochtones est, à deux exceptions près, plutôt saine. Elles sont basées sur des principes clairs et bien articulés, s'opèrent sur des bases volontaires et offrent des incitatifs significatifs aux Premières Nations pour introduire les régimes de taxation. D'ailleurs la majorité des avancées en la matière ont été faites au cours des vingt dernières années. Quelques options peuvent toutefois être suggérées afin d'accélérer les progrès déjà réalisés, et elles doivent impérativement être travaillées en étroite collaboration avec les Premières Nations.

Augmenter le financement des options disponibles

Passer de la *Loi sur les Indiens* à un gouvernement autonome est un énorme pas pour les Premières Nations, ce qui explique le peu de progrès fait sur front. Si le gouvernement développait une approche progressive en matière de fiscalité, cela pourrait contribuer à rendre l'expérience un peu plus séduisante. Cela pourrait, en outre, se faire par le biais de ces deux étapes : d'abord, introduire une « taxe des Premières Nations sur le revenu des particuliers », fondée sur une approche plus volontaire, et accessible à toutes les communautés, pas seulement à celles bénéficiant d'une entente d'autonomie gouvernementale comme c'est le cas présentement. Ensuite, introduire une subvention pluriannuelle comme véhicule de transfert fiscal. Cette subvention serait disponible seulement aux Premières Nations détenant une certification remise par une tierce partie, sous le même principe qu'ISO-9001, certifiant de leur bonne gouvernance. Ce type de financement rapprocherait certainement ces gouvernements du mode de transfert fiscal qui caractérise présentement les ententes d'autonomie gouvernementale.

Pour les Premières Nations qui ont déjà entamé le difficile parcours vers l'autonomie gouvernementale, le gouvernement fédéral devrait réduire le nombre croissant de transferts conditionnels qui accompagne cette transition.

Corriger une anomalie liée aux bénéfices remboursables

Les membres des Premières Nations qui sont éligibles à l'exemption de taxes offerte sous l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* peuvent aussi tirer avantage des bénéfices remboursables disponibles par l'intermédiaire de l'administration du système de perception des impôts sur le revenu des particuliers. Ces bénéfices sont substantiels et peuvent représenter 11 000\$ par année pour une famille de quatre personnes. Voici l'anomalie : sous l'article 81 de la *Loi sur le revenu*, tous les revenus qui sont exemptés de taxes sous une autre loi ne sont pas considérés dans le calcul des bénéfices remboursables. Donc, les plus riches reçoivent des avantages importants sous un régime

supposé aider les plus démunis. De plus, cette situation n'est certainement pas un incitatif à l'introduction d'une taxe des Premières Nations sur le revenu des particuliers.

Uniformiser les conditions et l'autorité légale découlant des ententes fiscales avec les Premières Nations

Le gouvernement fédéral détient maintenant une quarantaine d'ententes individuelles sur l'administration de plusieurs types de taxes avec les Premières Nations. À ce jour, malgré les efforts pour adopter une approche plus modélisée, les nombreux régimes fiscaux constituent encore une courtepointe de systèmes de taxation qui rebutent les investisseurs qui doivent analyser les conditions découlant de chacune des ententes. Il serait donc souhaitable d'harmoniser et de standardiser les ententes et les autorités légales et législatives sur lesquelles elles sont fondées.

Développer une stratégie de promotion plus efficace

Les Premières Nations sont plutôt hésitantes à entamer toute discussion concernant la taxation puisqu'elles craignent que les bénéfices encourus ne se traduisent par une réduction des transferts fiscaux du gouvernement fédéral. Cette perception place ce dernier dans une bien mauvaise position pour plaider en faveur de la taxation. Il est donc conseillé au gouvernement fédéral de faire équipe avec une organisation autochtone crédible pour améliorer ses stratégies de promotion.

Améliorer la coordination entre les politiques sur les autres sources de revenus et celles sur la taxation

Parce que le traitement des autres sources de revenus est un facteur qui pèse lourd dans la balance des avantages et désavantages liés à l'instauration d'un régime fiscal, il serait primordial que les Premières Nations puissent avoir accès à une copie de la politique sur ce sujet, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ceci dit, il est encore plus essentiel que le Ministère des finances (qui élabore les politiques fiscales) et qu'Affaires indiennes et du nord Canada (qui a la responsabilité de la politique sur les autres sources de revenus) coordonne ses activités et politiques.

Développer une politique sur la gouvernance à paliers multiples

Tel qu'avancé par la Commission Royale sur les Peuples Autochtones, et entériné par l'Institut sur la Gouvernance, il existe de nombreux arguments de gouvernance en faveur de l'adoption de gouvernements autonomes à paliers multiples. Le gouvernement fédéral, et les gouvernements provinciaux, doivent donc impérativement développer des politiques en la matière, idéalement en collaboration avec les Premières Nations. Ces

politiques devraient spécialement traiter de la manière dont les pouvoirs de taxation seraient partagés entre les parties.

D. La proposition de Jean Allard

Monsieur Jean Allard, député au Manitoba, propose pour sa part qu'une portion des transferts fédéraux aux Premières Nations devraient être remis directement aux autochtones détenant le statut d'Indiens. Et ce tant sur réserve que hors-réserve, à titre de paiements faits sous des traités « modernes ». La résultante serait, selon Allard, de réinjecter une dose d'indépendance et d'imputabilité dans la vie des communautés autochtones. Bien que la philosophie derrière cette proposition soit louable, elle ne constitue pas une politique sociale très saine. D'abord parce que la proposition ne distingue pas les pauvres des riches, mais aussi parce qu'elle n'établit pas en elle-même une relation de taxation entre les membres des communautés et leurs gouvernements. Finalement, cette proposition aurait pour effet de réduire les transferts fédéraux à certaines des communautés les plus pauvres au Canada tout en profitant aux gouvernements provinciaux qui réduirait ainsi leur fardeau en matière de bien-être social.

En conclusion, la meilleure option serait d'adopter la « taxe des Premières Nations sur le revenu des particuliers » et de tenter de s'assurer que les résidents des Premières Nations, et spécialement les moins fortunés, prennent plein avantage des bénéfices des programmes de taxation actuels.

Conclusion

En résumé, ce rapport a démontré que la décision de taxer ou non une population est fondamentalement politique. Il a aussi cherché à démontrer pourquoi, dans une perspective de bonne gouvernance, il est logique d'instaurer des régimes de taxations sur les réserves malgré les obstacles politiques associés à un tel avènement. Même si le concept même est toujours difficile à vendre, les expériences internationales et même autochtones ont indiqué que la taxation est un ingrédient essentiel à la légitimité, la direction, la performance, l'imputabilité et l'équité des gouvernements. La relation fiscale établie un lien fondamental entre les citoyens et leurs gouvernements, un lien que l'on remarque surtout lorsqu'il est absent.

Pour les communautés des Premières Nations, des régimes généraux de taxation fourniraient à leurs gouvernements les ressources dont ils ont besoin pour répondre à leurs priorités. Pour les autochtones eux-mêmes, cela se traduirait par un meilleur partage des ressources provenant des revenus personnels et des taxes à la consommation, avec les plus pauvres.

Certaines des options présentées dans ce rapport signifient des changements importants aux relations existantes entre les gouvernements, bien que la plupart n'interviennent qu'au niveau des politiques et de l'administration et ne nécessitent pas de grandes réformes constitutionnelles. S'ils sont entrepris de façon graduelle, ces changements seront plus faciles à gérer pour tous les paliers de gouvernement, et, une fois établis, ils promettent de rapporter non seulement des sources de revenus à long terme mais aussi des améliorations rapides et substantielles à la gouvernance des Premières Nations. Il est dans l'intérêt des citoyens canadiens et dans celui des Premières Nations que ces changements surviennent plus tôt que tard. Il est donc primordial que le gouvernement fédéral, les gouvernements autochtones et toutes les autres parties interpellées par cet enjeu collaborent étroitement afin de rendre la taxation des Premières Nations réelle et possible pour les nations qui choisiront cette voie.