

National Aboriginal
Economic Development Board



Conseil national de
développement économique
des Autochtones

RECOMMANDATIONS POUR FINANCER L'INFRASTRUCTURE DES PREMIÈRES NATIONS

Le 8 février 2012

FINANCER L'INFRASTRUCTURE DES PREMIÈRES NATIONS

Le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA), mis sur pied par le Cabinet, est un organisme ayant pour mandat de fournir au gouvernement fédéral des conseils stratégiques sur les politiques et programmes liés au développement économique des Autochtones. Composé de dirigeants des affaires et des collectivités des Premières Nations, des Inuits et des Métis provenant de tout le Canada, le Conseil occupe la fonction importante d'aide au gouvernement fédéral pour élaborer des politiques et programmes économiques à la fois coordonnés, accessibles et adaptés aux circonstances et besoins particuliers des Autochtones du Canada. On trouvera à l'annexe A la liste des membres du Conseil.

Le Conseil soutient que le gouvernement fédéral est appelé à jouer un rôle essentiel d'éducateur du public concernant l'importance de veiller à engager pleinement les Autochtones dans l'économie canadienne. Peuples originels des terres, les Autochtones occupent une place à part au Canada, comme le reconnaît et le confirme le droit canadien. La participation économique des Autochtones du Canada est indispensable au bien-être du Canada tout entier, puisque la croissance des économies autochtones entraîne la croissance des économies régionales, au profit éventuel de tout le Canada.

Dans le budget de 2010, le gouvernement s'engageait à lancer un examen complet de son approche actuelle du financement de l'infrastructure des Premières Nations dans les réserves. En partenariat avec des représentants des Premières Nations, le gouvernement fédéral explore de nouvelles méthodes pour apporter un soutien plus efficace aux Premières Nations touchant l'accès à de nouvelles sources de financement possibles, et à des méthodes innovatrices, destinées à améliorer la gestion du cycle de vie des immobilisations.

Le CNDEA est en position idéale pour aider le gouvernement fédéral à répondre à cet engagement. Dans son rôle de défenseur des possibilités économiques dans les réserves, le CNDEA comprend le lien inhérent entre le développement économique et les besoins en infrastructure. Noter que ces recommandations n'abordent pas les besoins en infrastructure des Inuits, des Métis et des Premières Nations en vertu des traités modernes, bien que ces groupes soient eux aussi aux prises avec de graves problèmes d'infrastructure et auraient besoin d'un engagement de même niveau.

INTRODUCTION

Le défi de l'infrastructure

Dans tout le Canada, les gouvernements locaux éprouvent une difficulté croissante à gérer les demandes liées à l'infrastructure, aggravée par une accumulation grandissante de travaux d'entretien nécessaires et de projets de revalorisation. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) soutient que beaucoup de municipalités en sont encore au point de bascule sur la question de l'infrastructure : les revenus ne peuvent suivre le rythme des demandes en infrastructure, ce qui porte atteinte à la qualité de vie globale et à la compétitivité.

Selon la FCM, les conséquences d'un investissement insuffisant dans l'infrastructure locale sont incalculables. Si cet investissement se poursuit au rythme actuel, le Canada se trouvera dans l'impossibilité de réaliser son plein potentiel économique. L'infrastructure est une composante essentielle du développement économique, puisqu'elle contribue à fixer les conditions permettant à toutes les collectivités d'attirer l'investissement et de tirer parti des possibilités économiques.

Les administrations municipales et les gouvernements des Premières Nations sont tenus, à un degré variable, de planifier leurs besoins en infrastructure, de contribuer au financement de ces besoins et de prendre en charge la gestion des infrastructures. Pour bien s'acquitter de ces fonctions, le gouvernement d'une Première Nation doit démontrer les capacités suivantes :

- comprendre les cadres réglementaires, afin de laisser aux intéressés une indépendance suffisante par rapport aux gouvernements fédéral et provinciaux pour déterminer et poursuivre leurs priorités sociales et économiques;
- dresser et appliquer des plans complets, entre autres des plans d'aménagement des terres et des plans pour l'infrastructure;
- cerner les possibilités de s'appuyer sur le développement de l'infrastructure pour attirer le développement commercial;
- produire des revenus autonomes et assurer l'indépendance nécessaire pour utiliser ces revenus en vue de financer ses projets d'infrastructure;
- employer une variété de méthodes (y compris le partenariat public-privé) pour financer l'infrastructure.

Le développement de l'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations est comparativement beaucoup moins structuré. Comme la plupart des Premières Nations ont peu de capacité de produire leurs propres revenus (par exemple les impôts fonciers et les redevances) et disposent d'un accès restreint aux autres méthodes de financement possibles, elles s'appuient obligatoirement davantage sur les transferts fédéraux. Comme de plus leur capacité de créer et d'appuyer le développement de l'infrastructure est variable, les options qui

s'offrent à elles devraient elles aussi varier. Beaucoup de ces Premières Nations se lancent dans le développement de l'infrastructure sans pouvoir se guider sur des plans complets à long terme; en conséquence, il devient difficile de déterminer les liens entre les projets d'infrastructure individuels. L'absence d'une planification à long terme pour le contexte de la réserve engendre de plus une multiplication des demandes de financement, outre des coûts d'emprunt plus élevés et des processus d'approbation sans liens entre eux, ce qui retarde ou interdit les investissements et la poursuite des possibilités de développement économique.

Écart dans l'infrastructure des Premières Nations

On observe une détérioration rapide de l'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations, en même temps qu'une augmentation dans le coût d'entretien et de mise à niveau de l'infrastructure actuelle. L'écart dans l'infrastructure observé dans les réserves est évalué à l'heure actuelle à trois à cinq milliards de dollars, ce qui englobe les projections de mise à niveau des biens et les besoins en infrastructure cernés dans l'ensemble des collectivités des Premières Nations, mais non le fonctionnement et l'entretien des biens existants. Cet écart dans l'infrastructure continue à exercer une incidence importante et directe sur la qualité de vie dans les réserves et sur la capacité des Premières Nations de réaliser leur plein potentiel social aussi bien qu'économique.

Toute une série de facteurs exacerbe l'écart dans l'infrastructure des Premières Nations, notamment une population en croissance rapide, des niveaux de financement réduits et l'absence d'outils de financement adaptés. Le soutien fédéral actuel à l'infrastructure des Premières Nations est pour l'essentiel un modèle de financement fondé sur la trésorerie, qui consiste en une « approche unitaire » du soutien aux collectivités des Premières Nations. Le modèle de financement actuel n'est ni flexible, ni adapté au vaste éventail de besoins ou de capacités parmi les collectivités des Premières Nations; il est en outre généralement considéré comme étant insoutenable.

Une population grandissante – La population autochtone est jeune et en pleine croissance. De 2001 à 2006, la population des réserves a connu une croissance presque double de celle des non-Autochtones du Canada, et son âge médian est de 23 ans, contre 39,7 pour les non-Autochtones. À mesure que cette population croît, la demande sur l'infrastructure actuelle grandira et les biens se détérioreront plus vite que prévu.

Des niveaux de financement disproportionnés – Les contributions du gouvernement fédéral n'ont pas suivi les besoins en infrastructure ou en capacité des collectivités des Premières Nations. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral finance entre 20 et 100 p. 100 des coûts d'exploitation et d'entretien de certaines infrastructures dans les réserves, le restant devant être assumé par la

collectivité, mais les Premières Nations ne sont pas toutes en mesure de financer cette portion.

Absence d'outils de financement – L'absence d'outils de financement adaptés aux collectivités des Premières Nations a réduit leur capacité de planifier l'infrastructure à long terme. Pour prendre un exemple, les provinces proposent aux gouvernements locaux un financement à long terme et à faible coût pour les aider à construire et à entretenir l'infrastructure de leurs collectivités. L'Administration financière des premières nations (AFPN) est engagée dans la création d'un modèle de financement semblable pour les Premières Nations, mais ce modèle n'est pas encore entièrement fonctionnel. Le financement gouvernemental est actuellement fourni selon un modèle à base de trésorerie, ce qui limite les possibilités de contribution de ce financement à l'élimination de l'écart dans l'infrastructure.

RECOMMANDATIONS

Le CNDEA invite vivement le gouvernement à créer une approche moderne du financement de l'infrastructure des Premières Nations qui soit axée sur un accès amélioré aux différentes options de financement, sur une capacité renforcée de multiplier l'effet de levier des différentes sources de financement, et sur une planification communautaire globale, en vue d'appuyer une planification durable et à long terme des immobilisations. Le CNDEA recommande de plus que le gouvernement fédéral simplifie les processus d'approbation et d'administration, et s'appuie sur les partenariats pour optimiser l'investissement et traiter de l'écart grandissant observé dans l'infrastructure des Premières Nations.

1. Infrastructure de financement

Dans tout le Canada, les gouvernements locaux emploient toute une variété de méthodes pour le financement et l'infrastructure de financement. Les gouvernements imposent différentes formes d'impôts et/ou de droits d'utilisation pour financer les projets d'infrastructure, c'est-à-dire qu'ils ont recours à une méthode de « paiement à l'utilisation » ou à différents types de financement par emprunt. Les Premières Nations ont besoin à la fois d'un accès amélioré à ces différentes formes de financement et d'infrastructure de financement, et de soutiens de plus grande capacité pour gérer ces méthodes.

Les revenus autonomes sont une méthode stable de financement de l'infrastructure, et peuvent se révéler un important moteur du financement de l'infrastructure. Les Premières Nations obtiennent leurs revenus autonomes de différentes façons, notamment la taxation, les flux de redevances et les profits des entreprises détenues par la bande. Ces flux de revenus peuvent être multipliés par effet de levier sur les marchés financiers, par exemple, offrant ainsi à la collectivité une source de financement à long terme et à faible coût. Certaines collectivités, toutefois, produisent des revenus limités et ont besoin

d'aide pour créer des possibilités économiques, puis pour utiliser les revenus subséquents en vue de multiplier le financement des projets d'infrastructure.

On considère dans certains cas que les politiques actuelles du gouvernement fédéral pénalisent les Premières Nations qui produisent des revenus, parce qu'on réduit alors leur financement de base ou leurs paiements de transfert. Il faut remédier à cette situation, qui désincite les collectivités à produire des revenus autonomes.

Adoptée le 23 mars 2005, la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* (LGFSPN) crée quatre institutions financières qui aident les Premières Nations à accéder à des outils destinés à attirer l'investissement privé et à stimuler le développement économique dans les réserves : le Conseil de gestion financière des premières nations (CGF), la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN), l'Administration financière des premières nations (AFPN) et l'Institut de la statistique des premières nations (ISPN).

Ces institutions ont pour fonction première d'aider les collectivités des Premières Nations à établir une structure de gestion financière et à lever des impôts qui peuvent servir de garantie pour des obligations. Les Premières Nations se servent des obligations (qui sont émises par l'AFPN) pour bâtir l'infrastructure communautaire, les obligations de « catégorie investissement » étant garanties par les impôts fonciers perçus par la Première Nation et par le crédit collectif du pool d'emprunts. Les gouvernements des Premières Nations peuvent opter ou non de demander de financer leur infrastructure communautaire par le truchement de l'AFPN.

À ce jour, l'AFPN n'a pas émis d'obligation garantie par des recettes d'impôts. Il est urgent de simplifier les processus relevant de la LGFSPN, afin que davantage de collectivités soient en mesure de s'appuyer sur les recettes d'impôts pour obtenir des obligations de l'AFPN. En outre, le fonds de bonification du crédit de l'AFPN pourrait se révéler insuffisant pour satisfaire à la demande des Premières Nations désireuses d'émettre des obligations. Il faudrait augmenter ce fonds de bonification du crédit pour veiller à ce que les collectivités intéressées continuent à pouvoir émettre des obligations reposant sur des revenus futurs.

Si les obligations émises par l'AFPN représentent une bonne occasion pour les investisseurs, en revanche elles nécessitent une source de capitaux stable, à laquelle bon nombre de Premières Nations n'ont pas accès. Cela étant dit, on a observé une absence de participation par les Premières Nations qui ne peuvent produire suffisamment de revenus autonomes. Le gouvernement fédéral doit offrir différentes options de financement de l'infrastructure à l'intention des collectivités qui décident de ne pas recourir au processus établi dans la LGFSPN, ou sont dans l'impossibilité de l'utiliser, pour financer l'infrastructure. Il faut mettre à la disposition de ces collectivités différentes formes de financement

et options de financement. Il faudrait aussi, dans la mesure du possible, faire appel au réseau actuel d'institutions financières autochtones pour financer ces projets d'infrastructure, de manière à renforcer les capacités.

Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :

1. aide les collectivités à produire des revenus autonomes – impôts, redevances, frais d'utilisation, création d'entreprises, etc. – afin d'autoriser un partage accru des revenus avec le secteur privé et les autres ordres de gouvernement;
2. offre aux collectivités qui produisent leurs revenus autonomes une protection qui garantit que leur financement de base ne sera pas réduit et qu'elles ne seront pas pénalisées;
3. trouve le moyen d'accélérer le processus permettant aux collectivités de tirer profit du financement offert par le truchement de l'Administration financière des premières nations;
4. investisse un minimum de 100 M\$ dans l'Administration financière des premières nations afin d'aider à établir une solide cote de solvabilité pour les débentures garanties par des revenus autonomes, et afin de veiller en même temps à ce que l'AFPN puisse exercer une surveillance réglementaire suffisante. On permettrait ainsi à l'AFPN de commencer à remédier à l'écart dans l'infrastructure, qui se chiffre actuellement à trois milliards de dollars selon les projections;
5. renforce la capacité des institutions financières autochtones de réaliser un financement à long terme des projets d'infrastructure, et d'émettre des obligations là où la capacité nécessaire a été acquise.

2. Planification communautaire d'ensemble

Des plans d'ensemble, englobant des plans pour les immobilisations, permettent aux collectivités de déterminer et de fixer des priorités à long terme touchant le développement de l'infrastructure. Il est difficile aux Premières Nations de dresser des plans d'ensemble, parce que beaucoup de collectivités sont dépourvues de la capacité nécessaire pour planifier l'aménagement des terres et l'infrastructure, et que souvent elles n'ont pas de contrôle direct sur leurs terres. Au niveau fédéral, de plus, les projets d'infrastructure sont analysés sans consulter le plan d'ensemble d'une collectivité.

Davantage de formation communautaire est nécessaire pour que les collectivités disposent de leurs propres planificateurs qui soient en mesure de créer et de gérer des plans d'ensemble. Il faut aussi établir des mécanismes plus solides pour mettre en commun les ressources communautaires et partager la planification, ou pour fournir le financement nécessaire afin d'avoir accès à des conseils de qualité touchant la planification et la gestion ou l'administration.

Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :

1. verse des fonds suffisants et continus en vue de la **rédaction** et de la **mise en application** des plans communautaires d'ensemble;
2. veille à ce que les plans relatifs à l'infrastructure, dans les plans d'ensemble, reçoivent leur approbation selon un processus clair et simplifié;
3. augmente la capacité technique et administrative au sein d'AADNC de manière à appuyer l'examen des plans communautaires d'ensemble et les études de faisabilité selon des normes de service fixes;
4. se serve du plan d'ensemble d'une collectivité pour déterminer les cibles et établir des mesures du rendement, et établisse le lien entre la demande de financement et les exigences de déclaration, d'une part, et d'autre part ces cibles.

3. Rôle fédéral

Le gouvernement fédéral verse tous les ans plus d'un milliard de dollars en trésorerie pour l'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations, fonds consacrés presque exclusivement au fonctionnement, à l'entretien et à la mise à niveau de l'infrastructure établie, à l'aide aux besoins communautaires en matière de santé et de sécurité, ou à l'aide à la construction d'écoles et de logements. Ce financement n'appuie pas toutefois la création de l'infrastructure commerciale dont les collectivités ont besoin pour donner suite aux possibilités de développement économique.

Les programmes actuels de financement de l'infrastructure ne tiennent pas vraiment compte des fluctuations de la population au fil du temps, des coûts plus élevés de la création de l'infrastructure dans les collectivités isolées ou éloignées, ou des coûts du cycle de vie de l'infrastructure. De plus, les projets d'infrastructure traînent pendant des années sur une liste d'attente avant d'être financés, c'est-à-dire que le financement n'est ni stable, ni prévisible, ce qui nuit à la planification communautaire à long terme. L'absence de soutien à l'infrastructure commerciale limite ou bloque les collectivités qui souhaitent tirer parti des possibilités économiques. Les gouvernements des Premières Nations ont besoin d'une approche de l'infrastructure de financement qui leur permette de choisir parmi une variété d'options de financement, en fonction de leurs propres besoins et circonstances.

Le gouvernement fédéral peut, en encourageant la formation de partenariats avec le secteur public et le secteur privé, jouer un rôle important dans l'établissement de la capacité des Premières Nations de gérer des projets d'infrastructure. Ces partenariats perfectionneront les compétences des Premières Nations en matière d'approvisionnement, de planification et gestion des biens, et aideront à bâtir des liens entre les Premières Nations et les collectivités qui les environnent.

Les collectivités doivent pouvoir faire appel à des planificateurs financiers, des gestionnaires fonciers et des gestionnaires de fiducie bien formés. Les institutions autochtones établies en vue de donner une telle formation occupent un rôle important dans le perfectionnement de la capacité tant des collectivités que des institutions, et doivent être renforcées. Plus particulièrement, le réseau des institutions financières autochtones et les institutions relevant de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* (LGFSPN) peuvent faciliter l'accès à ces autres formes de financement, ainsi que renforcer la capacité des collectivités. Le gouvernement fédéral devrait, dans la mesure du possible, se servir de ces institutions pour financer l'infrastructure des Premières Nations.

Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :

1. crée un point d'accès à guichet unique pour tous les programmes d'infrastructure, afin de simplifier le processus de demande et de veiller à communiquer clairement les options pour les programmes;
2. établisse un fonds d'infrastructure commercial de 200 M\$ par année, dont les collectivités autochtones puissent se servir pour multiplier les fonds supplémentaires provenant des différentes institutions financières;
3. établisse une formule de financement, pour l'infrastructure des Premières Nations, qui traite de la croissance de la population et de l'inflation, et qui documente le coût complet d'entretien et de création d'une infrastructure;
4. crée à l'intention des collectivités un éventail de soutiens qui traitent de leurs capacités financières et matérielles particulières, en plus du financement de trésorerie;
5. établisse des projets pilotes de partenariats publics-privés, qui permettraient de distinguer les pratiques exemplaires pour ces partenariats et engendreraient davantage de confiance dans le secteur public;
6. facilite les partenariats en vue du développement de l'infrastructure, c'est-à-dire veille à ce que les Premières Nations disposent des outils et compétences voulus pour trouver et recruter les partenaires, et pour gérer les partenariats;
7. facilite les liens entre les collectivités des Premières Nations et les municipalités environnantes, afin de collaborer au développement de l'infrastructure et de négocier des ententes de services qui profitent aux deux parties;
8. verse aux collectivités des fonds pour faire appel à des conseillers financiers formés, afin qu'ils puissent perfectionner leurs compétences financières de base et administrer des plans financiers à long terme;
9. autorise, pour créer des liens entre les outils de financement de l'infrastructure, que les fonds fédéraux soient utilisés comme leviers par le truchement d'autres organisations comme l'Administration financière des premières nations ou les institutions financières autochtones;
10. établisse des incitatifs pour l'intégration des technologies durables innovatrices dans les projets d'infrastructure.

CONCLUSION

Aborder l'écart dans l'infrastructure observé dans les collectivités des Premières Nations suppose que l'on réalise un examen complet des options de financement actuelles. Cela mènera à une approche moderne et pangouvernementale, qui apportera un soutien efficace au financement de l'infrastructure des Premières Nations.

Les Premières Nations ont besoin, comme toute collectivité au Canada, de sources de financement stables consacrées à la création d'une infrastructure commerciale, afin qu'elles puissent profiter pleinement des possibilités de développement économique. Les collectivités des Premières Nations ont besoin en outre d'apprendre à dresser des plans communautaires d'ensemble, à mieux rechercher des revenus autonomes et à obtenir par effet de levier un financement supplémentaire pour des projets d'infrastructure; il leur faut aussi un accès amélioré à l'éventail des options offertes pour l'infrastructure de financement, et une capacité renforcée d'utiliser ces options.

Le CNDEA s'est engagé à aider le gouvernement à explorer différentes méthodes relatives à l'infrastructure de financement, ce qui était une priorité dans son budget de 2010. L'adoption d'une approche moderne du financement de l'infrastructure des Premières Nations, fondée sur les pratiques exemplaires pour les modèles de financement de l'infrastructure tant autochtones que non autochtones, aidera à combler l'écart dans l'infrastructure dans les réserves et améliorera la qualité de vie des Premières Nations dans tout le Canada, contribuant ainsi à la prospérité économique globale du Canada.

Le CNDEA recommande enfin la création d'un comité consultatif spécial chargé de conseiller le gouvernement sur la création et l'application de modifications du financement de l'infrastructure, méthode qui permettra de mieux aborder la crise actuelle de l'infrastructure dans les réserves.

ANNEXE A : LISTE DES MEMBRES DU CNDEA

Chef Clarence Louie (président)

Chef, Osoyoos Indian Band

Dawn Madahbee

Directrice générale, Waubetek Business Development Corporation, Ontario

Pita Aatami

Ex-président, Makivik Corporation, Nunavik

Richard Francis

Ex-directeur, Développement économique, Première nation Kingsclear, Nouveau- Brunswick

Joe Linklater

Ex-Chef, Première nation Vuntut Gwitch'in, Yukon

Matthew Mukash

Ex-grand chef, Grand Conseil des Cris, Québec

Chef Sharon Stinson-Henry

Chef, Première nation Rama Mnjikaning, Ontario

Chef Terrance Paul

Chef, Première nation Membertou, Nouvelle-Écosse

James Ross

Président, les ressources Aura Ross Limitée, Territoire du nord-ouest

John Michael Keyuk

Président de CES Solution et vice-président de Sikson, Québec

Tara Tootoo Fotheringham

Jeune entrepreneur, Nunavut