

**Tisser des liens -
Projet d'imposition de droits
d'aménagement sur les terres
des Premières nations**

Research & Analysis
Directorate

Direction de la recherche
et de l'analyse



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Canada

19 février 2001

Tisser des liens -
Projet d'imposition de droits
d'aménagement sur les terres
des Premières nations

Présenté à :
Direction de la recherche et de l'analyse, MAINC, et
Commission consultative de la fiscalité indienne



Préparé par :
Fiscal Realities
Economists

#202-7 St. Paul Street West, Kamloops, C.-B. V2C 1E9

Le présent document reflète uniquement les vues des auteurs et pas nécessairement celles de la CCFI ni celles du MAINC.

Publié avec l'autorisation du
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 2002
<http://www.ainc.gc.ca/www.ainc-inac.gc.ca>

QS-7038-000-FF-A1
NE de catalogue R2-218-2002F
ISBN 0-662-87518-4

© Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in
English under the title : **Building Bridges - Towards A First Nation
Development Cost Charge Program**



Remerciements

La firme *Fiscal Realities* aimerait remercier les personnes qui ont généreusement partagé leurs connaissances en matière de droits d'aménagement, notamment Kyle Shury, Graeme Johnson, Jim Cox et Harold Calla. Nous remercions aussi particulièrement Ken Scopick et, comme toujours, Bob Kingsbury pour leurs commentaires et leur aide à la rédaction inestimables.

La firme *Fiscal Realities* est entièrement responsable de toute erreur ou omission qui pourraient subsister dans le texte.



Table des matières

Remerciements	iii
Résumé	1
Introduction	5
COMMENT LES AUTRES GOUVERNEMENTS AU CANADA FOURNISSENT-ILS L'INFRASTRUCTURE MATÉRIELLE?	7
QU'EST-CE QUE DES DROITS D'AMÉNAGEMENT?	9
Arguments en faveur des DA	13
ARGUMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	13
Effet indirect – Certitude réglementaire	17
ARGUMENT FINANCIER	18
Outil de financement du développement	18
Appui des autres gouvernements	19
ARGUMENT POLITIQUE	20
Renforcement des capacités au gouvernement	20
Création d'institutions gouvernementales – Tirer des enseignements des autres	22
Contexte général des politiques	24
POLITIQUE DES PREMIÈRES NATIONS	24
POLITIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	25
PRATIQUES EXEMPLAIRES DES ADMINISTRATIONS LOCALES EN MATIÈRE DE DA	28
<i>Consultation et recherche</i>	29
<i>Champ d'application</i>	30
<i>Calendrier de mise en application</i>	30
<i>Unités d'imposition</i>	31
<i>Projets admissibles</i>	32
<i>Facteurs d'entraide sociale</i>	33
Questions dignes d'intérêt pour les Premières nations	34
RIEN N'EST GRATUIT!	35
POUVOIRS EN MATIÈRE DE DA	36
CONDITIONS PRÉALABLES À L'ÉLABORATION D'UN RÈGLEMENT ADMINISTRATIF SUR LES DA	37
PRESCRIPTIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS	38
BIEN-FONDÉ DE LA RÉGULATION DES DA	39
L'OPINION DES INVESTISSEURS AU SUJET DES DA	39
Prochaines étapes et recommandations	41
ÉTAPE 1: CONSTITUTION PAR LA CCFI DE L'ÉQUIPE DU PROJET DA	41
ÉTAPE 2: ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE DU RÉGIME DE DA	41
ÉTAPE 3: INITIATIVES DÉFINIES LORS DE L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE	41
INITIATIVE 3A: MODIFICATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE/LÉGISLATIF	42
INITIATIVE 3B: SOLUTIONS À ENVISAGER EN CAS DE RÉSISTANCE DE LA PART DE LA COMMUNAUTÉ NON AUTOCHTONE	42
INITIATIVE 3C: PRÉPARATION DE LA COMMUNAUTÉ	42



ÉTAPE 4: CRÉATION D'UN INTÉRÊT /D'UN CONSENSUS DANS LES COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS	43
ÉTAPE 5: CHOIX D'UNE COMMUNAUTÉ OÙ LE PROTOTYPE SERA EXPÉRIMENTÉ	43
ÉTAPE 6: MISE EN OEUVRE DU PROTOTYPE DANS LA COMMUNAUTÉ QUI AURA ÉTÉ CHOISIE À CETTE FIN	44
ÉTAPE 7: ÉVALUATION DU PROJET PILOTE, APPORT DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES ET PRÉPARATION EN VUE DE LA MISE EN PLACE COMPLÈTE	44
ÉTAPE 8: MISE EN PLACE COMPLÈTE	45
PROCHAINES ÉTAPES.....	45
PLAN DE TRAVAIL.....	46
 Annexe A: Signataires de la Loi sur la gestion des terres.....	 47
Annexe B – Membres de la Société financière des Premières nations	48
Annexe C – Premières nations percevant un impôt foncier	49
Bibliographie	51



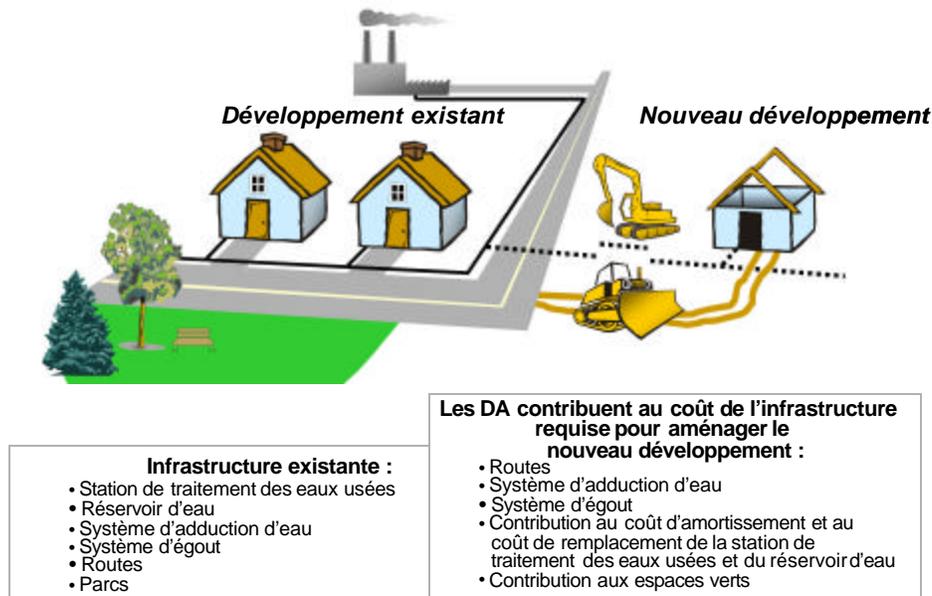
Résumé

Le fait qu'il y a une relation positive établie entre l'infrastructure matérielle et le développement économique a des répercussions importantes pour les Premières nations. Cela signifie qu'il convient de favoriser le développement de l'infrastructure publique de base – par exemple la construction de routes, de systèmes d'égout et de réseaux d'aqueduc – sur les terres des Premières nations. L'infrastructure abaissera les coûts à engager pour faire des affaires et créera des possibilités économiques. La création de possibilités économiques pour les Autochtones réduira la pauvreté dans leurs collectivités et améliorera leur niveau de vie. L'imposition de droits d'aménagement (DA) est une option de financement qui, si elle est bien conçue et bien appliquée, aidera à fournir l'infrastructure publique de base.

S'il est clair que l'investissement dans l'infrastructure améliorera les possibilités économiques, il est également certain que très peu d'infrastructures ont été aménagées jusqu'ici sur les terres des Premières nations. Les Premières nations ont des ressources limitées pour fournir l'infrastructure elles-mêmes, et les transferts en provenance des autres ordres de gouvernement n'ont pas suffi à couvrir les coûts ou servent à d'autres programmes. L'infrastructure matérielle qui existe actuellement sur les terres des Premières nations ne convient pas pour le développement résidentiel, commercial ou industriel. Les routes, les systèmes d'égout et les systèmes de traitement et de distribution de l'eau, quand il y en a, sont de qualité médiocre. Les DA sont une option utilisée depuis plus de vingt ans dans les municipalités pour financer les ouvrages d'infrastructure, mais il semble qu'aucun appui ou cadre réglementaire ne soit encore prévu pour les Premières nations qui voudraient y recourir.

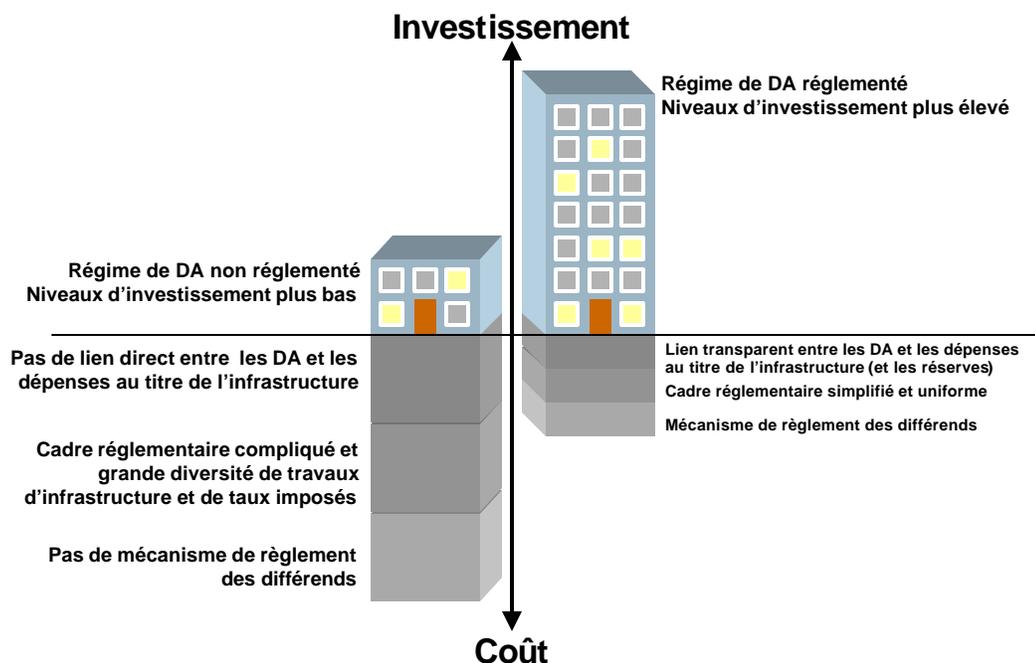
Des droits d'aménagement (DA) sont une taxe à l'utilisation des terres. Les DA ont pour objet de répartir les coûts de la nouvelle infrastructure entre une administration locale et un propriétaire foncier. Ils visent à faire en sorte que le nouveau développement paie pour l'infrastructure dont il a besoin. Les DA sont censés limiter le montant que doivent verser les résidents existants – commerciaux ou résidentiels – pour subventionner l'infrastructure pour les nouveaux résidents.

Les DA contribuent au coût de l'infrastructure



L'imposition de DA permet de financer la construction de nouveaux ouvrages d'infrastructure sur les territoires des Premières nations et d'abaisser les coûts à engager pour faire des affaires si le régime est bien conçu. Un tel régime doit être envisagé dans le cadre d'autres outils de financement du développement, par exemple l'impôt foncier et les emprunts à long terme. Il doit être soutenu par une institution nationale comme la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) pour être efficace. Cette façon de procéder assurerait l'uniformité des réglementations et permet de tenir compte des préoccupations de tous les intervenants, dont celles des investisseurs non autochtones. S'ils ne sont pas bien conçus et bien administrés, les régimes de DA feront augmenter les coûts à engager pour faire des affaires.

La partie de droite de la figure qui suit montre qu'un régime de DA conforme aux principes économiques et réglementé par une institution nationale comme la CCFI attire plus d'investissements. Un régime qui encourage l'investissement fait voir un lien transparent entre l'infrastructure et les droits d'aménagement. Il y aurait aussi un lien transparent entre les DA et les contributions aux fonds de réserve (utilisés pour remplacer l'infrastructure quand elle arrive à la fin de sa vie utile). Le cadre réglementaire serait simplifié si les politiques étaient élaborées par une même institution nationale comme la CCFI, parce que les investisseurs n'auraient pas à s'adapter à des systèmes différents selon le territoire des Premières nations. La capacité d'accéder à des mécanismes de règlement des différends favoriserait aussi l'investissement. Dans un système non réglementé (partie gauche de la figure), il n'y a pas de lien direct entre les DA et l'infrastructure, il n'y a pas de mécanisme de règlement des différends et il y a un cadre réglementaire compliqué qui fait augmenter les coûts à engager pour faire des affaires et décourage l'investissement.



ARGUMENTS EN FAVEUR DES DA

Il y a un bon argument économique qui milite en faveur de l'infrastructure. L'infrastructure fait baisser les coûts à engager pour faire des affaires et favorise donc le développement économique. La stimulation du développement économique s'est avérée être un instrument efficace pour élever le niveau de vie. Un régime de DA réduira les coûts de transaction sur les territoires des Premières nations. Il augmentera la certitude réglementaire pour les investisseurs et le taux de rendement potentiel sur l'investissement.

Il y a aussi de bons arguments financiers qui militent en faveur de l'utilisation de DA. Actuellement, les gouvernements des Premières nations ont des options de financement limitées pour assurer l'« infrastructure de base » essentielle sur leurs terres. Les DA aideront à financer l'infrastructure, l'appui d'autres ordres de gouvernement ne doit pas pour autant être négligé. L'utilisation des DA comme source de revenu ne doit pas équivaloir à un jeu à somme nulle où des transferts au titre de l'infrastructure seraient éliminés quand des DA sont perçus. Étant donné les avantages associés à un bon système d'infrastructure, il est logique que le gouvernement fédéral offre du financement aux Premières nations au titre de l'infrastructure.

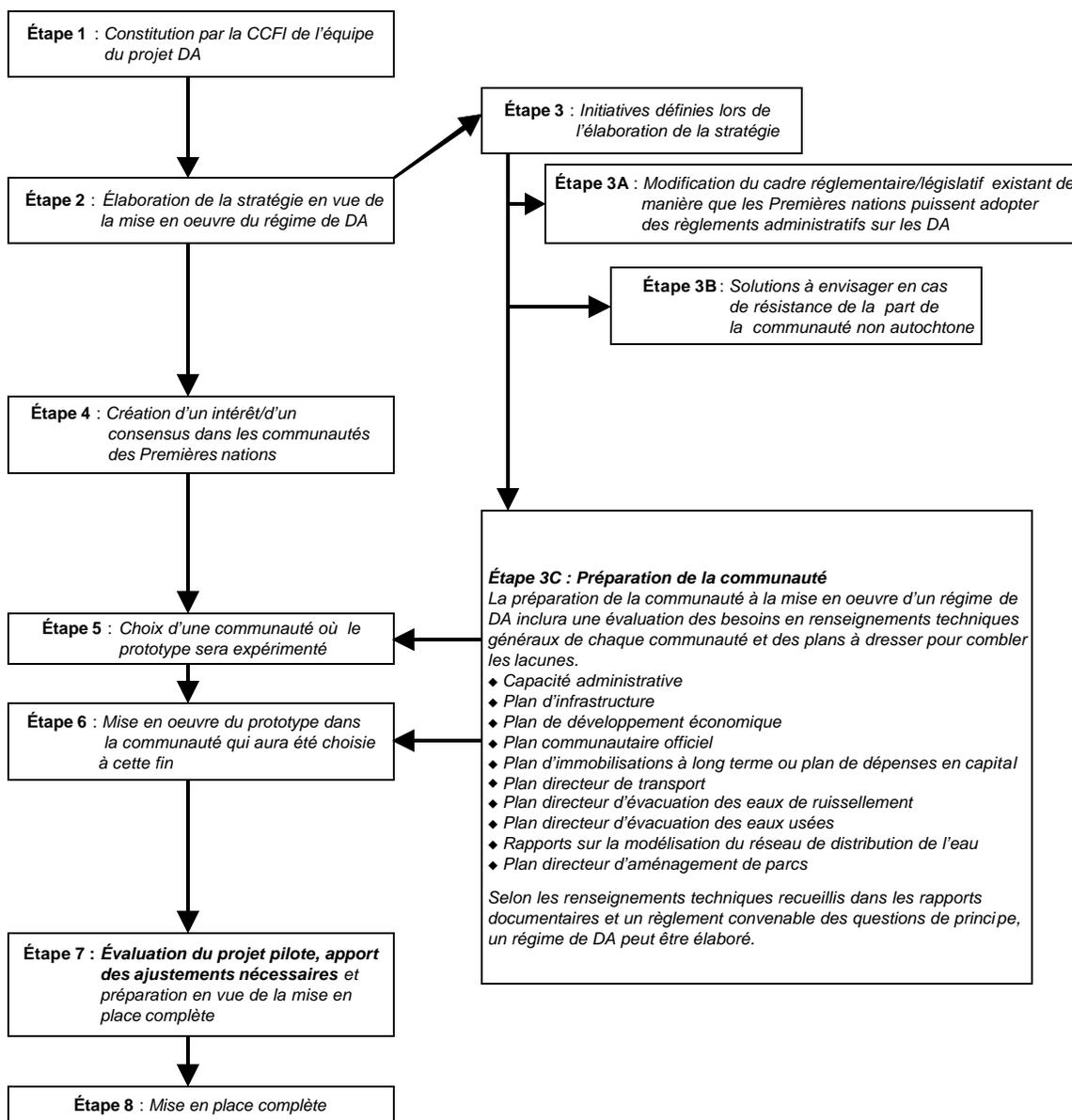
Il y a aussi de bonnes raisons politiques de mettre en oeuvre un régime de DA. Un régime de droits d'aménagement aidera à renforcer les capacités des gouvernements des Premières nations et à réduire les coûts à engager pour faire des affaires. Au Canada, les administrations locales ont mis en oeuvre des régimes de droits d'aménagement avec plus ou moins de succès depuis vingt ans. Avec l'appui d'une institution nationale comme la CCFI, les Premières nations pourraient tirer des administrations municipales des enseignements d'une grande valeur.

L'investissement réalisé dans l'infrastructure économique des Premières nations dans le cadre d'une stratégie visant à réduire les coûts à engager pour faire des affaires rapporterait beaucoup au Canada. Un tel investissement attirerait d'autres investissements sur les territoires des Premières nations, accroîtrait la productivité de leurs terres et créerait des possibilités économiques. Il donnerait aussi aux Premières nations une autre option de revenu. Enfin, et plus important encore, il réduirait la dépendance des Premières nations et abaisserait les coûts de la pauvreté autochtone.

L'imposition de DA sur les terres des Premières nations favoriserait la construction de l'infrastructure économique. De concert avec un plan global d'utilisation des terres et l'élaboration d'un code foncier, un régime de DA favoriserait le développement économique, qui finirait par aider à combler le fossé entre le niveau de vie des Autochtones et celui des autres Canadiens.

D'après les arguments qui précèdent, on peut dire sans se tromper qu'un régime de droits d'aménagement devrait être une priorité pour la CCFI et le gouvernement fédéral. Ayant convenu qu'un régime de DA est une bonne idée, il reste maintenant à l'élaborer. La manière la plus efficace au plan des coûts de mettre en oeuvre un régime de DA sur les terres des Premières nations serait de mettre à l'essai et de perfectionner un système national à l'aide d'un projet pilote. Un cadre méthodologique pour un tel processus est présenté à la page suivante.





Introduction

Le fait qu'il y a une relation positive établie entre l'infrastructure matérielle et le développement économique a des répercussions importantes pour les Premières nations. Cela signifie qu'il convient de favoriser le développement de l'infrastructure publique de base – par exemple la construction de routes, de systèmes d'égout et de réseaux d'aqueduc – sur les terres des Premières nations. L'infrastructure abaissera les coûts à engager pour faire des affaires et créera des possibilités économiques. La création de possibilités économiques pour les Autochtones réduira la pauvreté dans leurs collectivités et améliorera leur niveau de vie. L'imposition de droits d'aménagement (DA) est une option de financement qui, si elle est bien conçue et bien appliquée, aidera à fournir l'infrastructure.

S'il est clair que l'investissement dans l'infrastructure améliorera les possibilités économiques, il est également certain que très peu d'infrastructures ont été aménagées jusqu'ici sur les terres des Premières nations. Les Premières nations ont des ressources limitées pour fournir l'infrastructure elles-mêmes et les transferts en provenance des autres ordres de gouvernement n'ont pas suffi à couvrir les coûts ou servent à d'autres programmes. L'infrastructure matérielle qui existe actuellement sur les terres des Premières nations ne convient pas pour le développement résidentiel, commercial ou industriel. Les routes, les systèmes d'égout et les systèmes de traitement et de distribution de l'eau, quand il y en a, sont de qualité médiocre. Les DA sont une option utilisée depuis plus de vingt ans dans les municipalités pour financer les ouvrages d'infrastructure, mais il semble qu'aucun appui ou cadre réglementaire ne soit encore prévu pour les Premières nations qui voudraient y recourir.

Les deux documents *Expanding Commercial Activity*¹ et *Turning on the Taps*² arrivent à la conclusion que l'infrastructure sur les terres des Premières nations est inadéquate en se fondant sur des interviews réalisées auprès d'investisseurs, sur des examens des ouvrages portant sur le sujet et sur des études de cas de situation réelle. Les études de cas réalisées auprès des Premières nations à Kamloops, Seymour Creek (nation Squamish) et Westbank font toutes ressortir la nécessité d'investir dans l'infrastructure. Dans les trois cas, un investissement substantiel était nécessaire avant que les projets puissent être viables.

À Kamloops, C.-B., un système de traitement et de distribution de l'eau au complet devait être construit avant que la construction d'un club de golf et un développement résidentiel puissent commencer. À Seymour Creek, il fallait construire une route et une intersection et installer des feux de circulation avant qu'une épicerie puisse être viable. Il fallait prolonger les services d'eau et d'égout jusqu'à cet endroit. Dans les deux cas, les Premières nations n'avaient pas de politique d'infrastructure. Les Premières nations et

¹*Expanding Commercial Activity*. Document préparé pour le compte de la Commission consultative de la fiscalité indienne et de la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC par Fiscal Realities, 1999. Accessible à www.itab.ca

²*Turning on the Taps*. Document préparé pour le compte de la Commission consultative de la fiscalité indienne et de la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC par Fiscal Realities, 2000. Accessible auprès de la Direction de la recherche et de l'analyse du MAINC.



les investisseurs sont partis de rien et ont négocié un accord de partage des coûts de l'infrastructure. Un régime de droits d'aménagement bien conçu servirait de cadre à la fourniture de l'infrastructure, de sorte que les Premières nations et les investisseurs n'auraient pas à recommencer à zéro à chaque nouveau projet. Ce cadre abaisserait les coûts à engager pour faire des affaires et créerait des possibilités économiques sur les terres des Premières nations.

Le cas de Westbank, C.-B., est un des exemples les plus frappants de ce que l'infrastructure peut faire pour améliorer les possibilités économiques pour les Premières nations. La Première nation de Westbank a entrepris, au coût de 3,1 millions de dollars, un projet d'aqueduc qui a commencé en 1990/1991 et s'est terminé en 1994/1995. Le projet comprenait la construction d'une station de pompage, de canalisations d'admission d'eau, de canalisations principales et de canalisations de transport d'eau, d'un réservoir et du prolongement d'une canalisation d'alimentation. Il avait été déterminé qu'un système d'aqueduc inadéquat était le plus gros obstacle au développement des terres à Westbank.

Le projet a rapporté beaucoup. Westbank indique que depuis que les travaux de construction de l'aqueduc sont terminés, le développement a progressé rapidement. La valeur cotisée totale des propriétés classées entreprise a augmenté de 545 %, et celle des propriétés résidentielles, de 184 %, entre 1991 et 1997. En comparaison, les taux de croissance moyens de la valeur des propriétés de ces deux catégories ont été de 14 et de 18 % respectivement pendant cette période en C.-B..

Les nouvelles entreprises qui se sont installées sur les terres de la Première nation de Westbank depuis 1991 incluent la Banque Royale, la Banque Toronto Dominion, Caprice Theatres, Zellers et Extra Foods. Les nouveaux ensembles résidentiels incluent Sun Village, Bayview et Grandview Terrace, au total plus de 500 nouvelles unités d'habitation de qualité supérieure. Avant la construction du système d'aqueduc, il était difficile d'attirer des promoteurs de qualité à cause des problèmes associés à un mauvais approvisionnement en eau. Le nouveau système d'aqueduc a mené à la création d'emplois, à l'arrivée de nouveaux propriétaires de qualité, à la création de possibilités pour les Premières nations et à l'élargissement de l'assiette foncière et de l'assiette de la taxe de vente. Sur une autre réserve de la Première nation de Westbank, l'absence d'un système d'aqueduc de qualité empêche tout type de développement.

Comment les autres gouvernements au Canada fournissent-ils l'infrastructure matérielle?

Les Premières nations ne sont pas les seuls gouvernements au Canada qui soient aux prises avec une infrastructure inadéquate. Les récents budgets et actualisations budgétaires du gouvernement fédéral prévoient des fonds à l'infrastructure, mais il est clair que ces fonds à eux seuls ne suffisent pas. Les réductions des dépenses du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, ces dix dernières années, ont obligé les administrations locales à envisager d'autres méthodes de financement pour l'infrastructure matérielle. Cette infrastructure est bénéfique parce qu'elle réduit les coûts à engager pour faire des affaires et favorise le développement économique.

Pour assurer un niveau d'infrastructure suffisant, les administrations locales utilisent diverses méthodes de financement. Le *Development Finance Choices Guide*³ recense treize types d'outils de financement du développement, dont le financement par emprunt à long terme, les droits d'aménagement et les partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Les Premières nations utilisent seulement quelques-unes de ces options.

En fait, les seuls outils que les Premières nations aient actuellement à leur disposition pour financer l'infrastructure sont les impôts fonciers. Les Premières nations utilisent actuellement l'imposition foncière avec l'aide et l'appui de la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI). Certaines Premières nations examinent aussi en ce moment la possibilité de recourir à des emprunts groupés ou à des ententes de mise en commun des risques et sont appuyées dans cette démarche par la Société financière des Premières nations (SFPN).⁴ Le financement par emprunt à long terme est une option possible, mais aucune des Premières nations n'a encore utilisé cet outil de financement du développement.

Les droits d'aménagement (DA) sont utiles aussi parce qu'ils permettent de dissocier la politique de l'administration. L'étude intitulée *Expanding Commercial Activity* constate que l'absence de séparation entre la politique et l'administration est une caractéristique commune des gouvernements des Premières nations. Avec une politique qui établit des taux de DA différents pour des types différents d'utilisation des terres, les investisseurs sont certains qu'ils n'auront pas à payer des frais inévitables pour l'infrastructure. Les investisseurs veulent aussi être certains de ne pas déclencher, au sein des Premières nations, un conflit politique interne trop long qui pourrait compromettre leur investissement. Un régime de DA est une composante d'un système de gestion des terres qui réduit le risque d'un tel type de conflit.

³ Produit par le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique et accessible sur le Web à <http://www.marh.gov.bc.ca/GROWTH/PUBLICATIONS/choices.pdf>

⁴ La Société financière des Premières nations se rassemblera à la Commission de financement municipale de la Colombie-Britannique et devrait commencer à exister officiellement aux termes d'une loi fédérale qui doit être adoptée à l'automne de 2001.



Il ne semble pas qu'il y ait encore d'appui ou de cadre réglementaire pour les Premières nations qui souhaiteraient utiliser les DA. Le présent document tente de répondre aux questions que les Premières nations doivent se poser quand elles envisagent de mettre en oeuvre un régime de DA, notamment aux questions suivantes : Qu'est-ce que des DA? Quels amendements réglementaires devront être faits pour que les Premières nations puissent adopter des règlements administratifs? Quels types d'infrastructure devraient être financés par les DA? De quelle manière les DA sont-ils liés aux impôts fonciers et au financement par emprunt à long terme? Les DA font-ils augmenter les coûts à engager pour faire des affaires? Comment devraient-ils être calculés? Des normes nationales devraient-elles régir les régimes de DA que les Premières nations pourraient vouloir implanter? Quel enseignement les Premières nations peuvent-elles tirer des autres administrations qui ont mis en oeuvre un régime de DA?

Un régime de DA peut permettre de financer de nouveaux éléments d'infrastructure sur les territoires des Premières nations et d'abaisser les coûts à engager pour y faire des affaires, s'il est bien conçu. Un régime bien conçu s'inscrirait dans le cadre d'autres outils de financement du développement tels que les impôts fonciers et les emprunts à long terme. Pour être efficace, le régime doit être appuyé par une institution nationale, comme la Commission consultative de la fiscalité indienne (la CCFI). Cela ferait respecter les normes et tenir compte des intérêts de tous les intervenants. Les régimes de DA mal conçus et mal appliqués risquent d'élever les coûts à engager pour faire des affaires. De tels régimes pourraient ne pas tenir compte d'autres types de financement du développement. Ils pourraient se trouver à imposer deux fois les promoteurs et, en fin de compte, réduire les revenus que les Premières nations pourraient tirer de leurs terres.

L'analyse présentée dans le reste de l'étude amènera à conclure sans équivoque que les DA sont un sujet important et que le temps est venu de s'en servir. Ils profiteront à tous les intervenants qui ont des droits sur les terres des Premières nations, c'est-à-dire les membres des communautés, les gouvernements des Premières nations et les investisseurs. Les membres des communautés seront certains qu'une infrastructure moderne et sécuritaire sera fournie. Les gouvernements des Premières nations attireront plus d'investissements et diversifieront donc leur assiette fiscale. Les investisseurs seront certains qu'il n'y aurait pas d'influence politique indue ni de droits inéquitables susceptibles de compromettre leurs investissements.

Qu'est-ce que des droits d'aménagement?

Les droits d'aménagement sont une taxe sur la terre. C'est une taxe qui devrait faire voir une relation nette entre le montant perçu, la dépense connexe et le bénéficiaire du service. Elle a pour objet de répartir les coûts de la nouvelle infrastructure entre une administration locale et un propriétaire foncier. Son but est de faire en sorte que le nouveau développement paie pour l'infrastructure dont il a besoin et à limiter le montant que doivent verser les résidents existants pour subventionner l'infrastructure pour les nouveaux résidents. Les DA sont imposés par l'administration locale à la personne ou à l'entreprise qui obtient un permis de développement pour sa propriété. Cela permet à l'administration locale de partager le coût de l'infrastructure hors site avec la personne ou avec l'entreprise qui profitera du développement du site.

Un exemple hypothétique illustrera mieux qu'une description ce que sont des DA. Imaginons un scénario dans lequel une personne construit une maison sur un lot précédemment non développé. Pour avoir une maison dotée de toutes les commodités modernes, le propriétaire devra non seulement construire la maison, mais aussi faire « aménager » le lot. Les DA sont censés payer pour l'« aménagement » du lot. Autrement dit, la maison doit être branchée sur un système d'aqueduc et sur un système d'égout, de sorte que le propriétaire puisse profiter de la tuyauterie de sa maison. Une fois raccordée au système, la maison utilisera aussi un réservoir d'eau et les services d'une station de traitement des eaux usées.

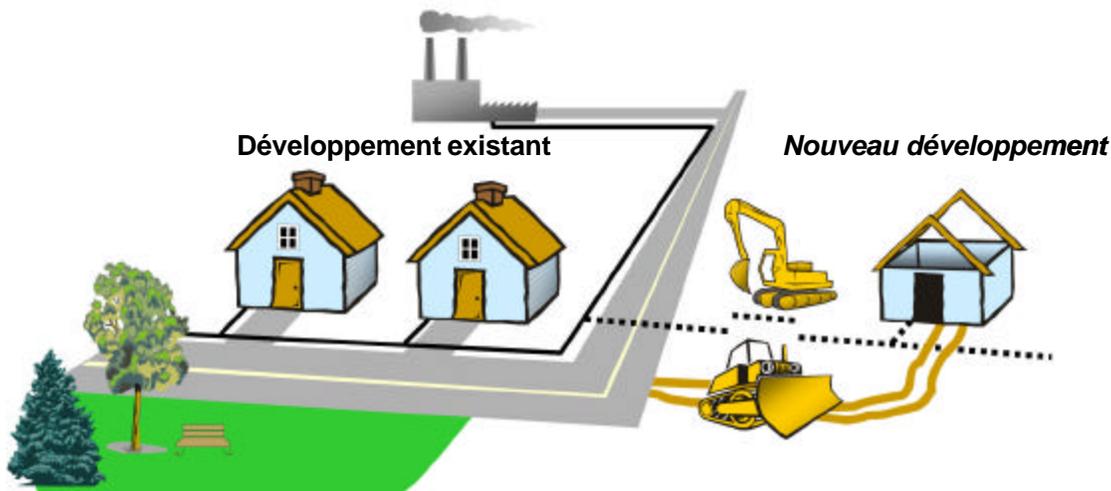
L'évacuation des eaux de ruissellement du site sera aussi un point à considérer pour le propriétaire. Les propriétaires se préoccuperont non seulement de l'évacuation des eaux de ruissellement de leur site, mais aussi de celle des propriétés voisines. Un système inadéquat d'évacuation des eaux de ruissellement du voisinage pourrait poser de graves problèmes pour la propriété sur le plan des inondations et de l'érosion. Un système d'évacuation des eaux de ruissellement bien construit pour tout le voisinage permet à tous les propriétaires de jouir de leur propriété sans craindre que leur maison soit inondée.

De plus, le propriétaire voudra avoir un accès facile à sa propriété, de manière à pouvoir s'y rendre et en sortir sans trop de difficulté. Ce but peut être atteint en construisant une route qui relie la maison au réseau routier existant. Pour ce faire, il pourrait falloir étendre le réseau existant jusqu'à proximité de la propriété en question. La plupart des voisinages offrent aussi des parcs ou des espaces verts dans l'intérêt des résidents. Les DA peuvent contribuer à l'aménagement de parcs. Les DA pourraient aussi servir à d'autres types d'infrastructure. Les éléments d'infrastructure pour lesquels ils devraient payer est une question qui reste à déterminer et qui sera analysée plus en détail plus loin.



Beaucoup d'améliorations apportées à l'infrastructure et mentionnées dans le scénario qui précède sont construites à l'extérieur des limites du lot sur lequel la nouvelle maison hypothétique sera construite. Néanmoins, ces améliorations apportées à l'infrastructure profiteront au nouveau propriétaire. Les DA sont censés permettre à l'administration locale de partager les coûts de ces améliorations avec le nouveau propriétaire. Ils ne visent pas seulement à couvrir le coût de construction de la nouvelle infrastructure pour les maisons, mais aussi à contribuer au remplacement tôt ou tard du système quand celui-ci arrivera à la fin de sa vie utile.

Les DA contribuent au coût de l'infrastructure



Infrastructure existante :

- Station de traitement des eaux usées
- Réservoir d'eau
- Système d'aqueduc
- Système d'égout
- Routes
- Parcs

Les DA contribuent au coût de l'infrastructure requise pour aménager le nouveau développement :

- Routes
- Système d'aqueduc
- Système d'égout
- Contribution au coût d'amortissement et au coût de remplacement de la station de traitement des eaux usées et du réservoir d'eau
- Contribution aux espaces verts

Un régime national « facultatif » de DA sur les terres des Premières nations est une bonne idée et devrait recevoir l'appui du gouvernement fédéral. Il pourrait inclure un règlement administratif type, des mécanismes de soutien et de renforcement des capacités et une institution réglementaire appropriée. Un tel régime profiterait du point de vue économique, financier et politique aux Premières nations et au Canada.

Un régime de DA sur les terres des Premières nations est logique du point de vue économique. Il permettrait que l'infrastructure maintienne le pas avec la demande sur les terres des Premières nations. Une infrastructure compétitive est un élément essentiel de toute stratégie de développement économique des Premières nations. Un régime de DA sur les terres des Premières nations réduirait les coûts à engager pour faire des affaires sur la réserve en augmentant la certitude réglementaire et en améliorant le stock d'infrastructure. Il aiderait les Premières nations à hausser les normes de santé et de sécurité et à les maintenir grâce aux améliorations apportées à l'infrastructure.

Un régime de DA est également logique du point de vue financier. Actuellement, les Premières nations ont uniquement les impôts fonciers comme outil de financement de l'infrastructure locale. Les DA seront un autre outil à leur disposition pour financer l'infrastructure. Si les DA sont accompagnés d'autres options de financement comme la SFPN et un appui accru des autres gouvernements, les Premières nations pourront davantage développer l'infrastructure et soutenir la concurrence pour l'investissement.

Un régime de DA serait enfin logique du point de vue politique pour les gouvernements des Premières nations et pour le gouvernement fédéral. Des règlements administratifs prévoyant des DA seraient un élément de plus d'un cadre réglementaire autonome des Premières nations. Des mécanismes de renforcement des capacités qui viendraient compléter le règlement administratif sur les DA renforceraient la capacité administrative des Premières nations et seraient un autre outil de politique dont les Premières nations pourraient se servir pour gérer le développement de leurs terres. La nécessité de renforcer les capacités en général, de réviser périodiquement les règlements administratifs et d'élaborer et de mettre en oeuvre des règlements en matière de DA aidera aussi à renforcer la capacité institutionnelle nationale des Premières nations. Pour mettre en oeuvre le meilleur régime de DA possible sur les terres des Premières nations, il faut tirer des enseignements de l'expérience des administrations locales municipales. Cette façon de procéder améliorera les relations et la compréhension entre les Premières nations et les administrations municipales. Le gouvernement fédéral pourrait faire valoir qu'un régime de DA favorise l'autonomie et, en fin de compte, réduit les coûts de la pauvreté des Premières nations.

Les politiques respectives du gouvernement fédéral, des Premières nations et des municipalités sont actuellement favorables à l'instauration d'un régime de DA sur les terres des Premières nations. En ce qui concerne le fédéral, l'économie canadienne affiche une croissance économique quasi record depuis cinq ans. Le revenu disponible moyen a atteint un nouveau sommet au Canada pour la première fois en dix ans. Le gouvernement fédéral a déjà annoncé un excédent budgétaire de 11,8 milliards de dollars pour l'année financière 2000-2001. En même temps, le gouvernement fédéral s'est aussi lancé dans un programme d'amélioration de la productivité visant à rendre le Canada plus compétitif sur la scène internationale.

Un aspect clé de ce programme est un programme d'infrastructure pour les municipalités. Une composante Premières nations a été incluse en fonction de la taille de la population des Premières nations, mais les Premières nations ne peuvent pas y participer pleinement parce qu'elles n'ont pas accès aux mêmes outils financiers que les municipalités. Cette situation risque de ne pas convenir sur le plan financier parce que les rendements réels en termes de productivité de l'infrastructure des Premières nations sont beaucoup plus élevés que ceux de l'infrastructure municipale étant donné les coûts élevés de la pauvreté des Premières nations. Le gouvernement fédéral reconnaît qu'il y a des avantages à réduire la pauvreté chez les Premières nations et a récemment engagé plus de 200 millions de dollars dans le développement économique des Autochtones. L'amélioration de l'accès des Premières nations à l'infrastructure et la réduction des coûts à engager pour faire des affaires devraient être les principales composantes d'une stratégie de développement économique des Premières nations.

Il existe une institution nationale capable d'élaborer et de soutenir un régime de DA sur les terres des Premières nations et qui est familiarisée avec le développement des capacités, la révision des règlements administratifs et la réglementation : c'est la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI). Un régime de DA sur les terres des Premières nations pourrait être élaboré avec la CCFI et être coordonné par son entremise ainsi qu'au moyen de consultations avec les Premières nations intéressées. Il est naturel que des règlements administratifs prévoyant des DA fassent partie intégrante de la trousse de développement économique mise de l'avant par la CCFI.

La manière la plus efficace au plan des coûts de mettre en oeuvre un régime de DA sur les terres des Premières nations est de mettre à l'essai un système national à l'aide d'un projet pilote. Cela suppose que l'on procède, dans un premier temps, à une évaluation du besoin de DA sur les terres des Premières nations, évaluation qui viserait à déterminer les sources de la demande et les exigences particulières des Premières nations en matière de régime de DA. Deuxièmement, une ou des communautés seraient choisies parmi celles qui se sont dites intéressées à participer et qui remplissent certaines conditions préalables. Enfin, un projet pilote serait conçu, mis à l'essai et réalisé dans la ou les communautés choisies des Premières nations retenues.

Pour résumer, les droits d'aménagement sont une taxe sur la terre qui aide une administration locale à répartir les coûts d'infrastructure entre elle et le détenteur d'un droit sur un bien immobilier. Il y a de bons arguments – économique, financier et politique – qui militent en faveur de la mise en oeuvre d'un régime réglementé à l'échelle nationale et qui soit bien conçu, et ces arguments cadrent avec l'objectif fédéral de rendre le Canada plus productif. Ces arguments – économique, financier et politique – sont analysés plus en détail dans la section qui suit.

Arguments en faveur des DA

Argument du développement économique

Des études économiques⁵ ont fait état d'une relation positive entre la présence d'une infrastructure publique de base et la croissance de la productivité. L'infrastructure publique de base pourrait comprendre, par exemple, les routes, les égouts et les systèmes de traitement et de distribution de l'eau. Au Canada, l'ordre de gouvernement qui assure l'infrastructure publique de base est l'administration locale. Il y a plusieurs types d'administrations locales au Canada, mais elles assurent toutes ces types de services.

L'infrastructure publique de base servirait à fournir ce que Bird et Slack (1983) appellent les « hard municipal type services » (services municipaux des équipements publics). Les avantages des services des équipements publics municipaux profitent à la propriété. Entre autres exemples de ces services mentionnons l'eau, les routes, les égouts et les services de protection contre l'incendie. Les avantages des « soft services » (services immatériels) profitent, eux, aux personnes. Il s'agit notamment de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale.

Donc, il y a des avantages établis à fournir une infrastructure. Plus précisément, ***on pourrait dire qu'en général un taux de rendement plus élevé de l'investissement dans l'infrastructure publique de base qui fournit des services des équipements publics municipaux comme les routes, les égouts et l'eau signifie qu'une économie est plus productive et génère plus de production.***

La relation positive entre la présence d'une infrastructure publique de base et le développement économique met les gouvernements des Premières nations dans une impasse et réduit considérablement le niveau de vie de leurs commettants. Les gouvernements des Premières nations doivent construire une infrastructure pour attirer le développement commercial, mais ils ont besoin des revenus du développement commercial pour pouvoir financer cette infrastructure. Il faut les revenus du développement commercial pour l'infrastructure requise parce que les autres sources de financement (telles que les DA ou le financement par emprunt à long terme) sont inexistantes ou insuffisantes pour couvrir le coût de cette infrastructure.

⁵ Rakbra (1992) a passé en revue plusieurs études qui isolaient l'infrastructure comme facteur de développement économique.

L'« infrastructure de base » essentielle, comme les routes, les systèmes de traitement et de distribution de l'eau et les égouts, est importante pour plusieurs raisons, dont les suivantes :

- \$ les systèmes d'aqueduc et d'égout influent sur la santé et la sécurité de la communauté;
- \$ la disponibilité de systèmes routiers, de systèmes d'égout et de systèmes d'aqueduc permet un développement résidentiel, commercial et industriel plus dense;
- \$ des systèmes de transport améliorés rendent la main-d'oeuvre plus mobile et ouvrent de nouveaux marchés;
- \$ l'infrastructure de base réduit le temps de déplacement et améliore la qualité de vie;
- \$ l'infrastructure de base influe sur les décisions de localisation des entreprises.

Des systèmes de distribution d'eau et d'égout de grande qualité sont essentiels à la santé et à la sécurité de toute communauté. Cette constatation ressort clairement des récents cas de contamination de l'eau à Walkerton (Ontario). Des gens en santé pourront mieux contribuer à la productivité en faisant partie de la population active. Des systèmes d'égout et d'aqueduc de bonne qualité influent de deux façons : non seulement les gens pourront plus facilement faire partie de la population active, mais les coûts de santé seront aussi réduits. Si moins de gens ont des ennuis de santé liés à la mauvaise qualité de l'eau ou à un mauvais assainissement, les coûts des soins de santé seront réduits d'autant.

Des systèmes d'aqueduc et d'égout d'une capacité suffisante permettent aussi aux grands développements commerciaux de devenir viables. Dans les régions urbaines, les grands projets commerciaux doivent être liés à un système d'égout et à un système d'aqueduc qui desservent les utilisateurs aussi bien commerciaux que résidentiels. Les systèmes de distribution doivent avoir une capacité suffisante pour les nouveaux développements prévus. Cela vaut aussi pour les stations de traitement des eaux usées et pour les réservoirs d'eau associés. Une capacité insuffisante dans n'importe quel de ces services pourrait nécessiter des investissements additionnels. Une capacité suffisante dans ce type d'infrastructure permet aux grands projets commerciaux d'être viables et procure des avantages économiques comme de l'emploi et des biens et services aux résidents de la région.

Des systèmes de transport améliorés contribuent à la croissance de la productivité de beaucoup de façons. Ils permettent aux gens de se rendre dans de nouvelles régions pour chercher de l'emploi; en termes plus simples, on pourrait dire qu'ils rendent la main-d'oeuvre plus mobile. Cela permet aux gens de comparer leurs compétences à celles que recherchent les employeurs. Ils encouragent aussi les gens à se spécialiser parce qu'ils peuvent voyager et trouver un emploi dans les entreprises qui ont besoin de ces compétences spécialisées. Une infrastructure des transports, par exemple un réseau routier, est importante pour la sécurité aussi. Elle peut aussi accroître la qualité de vie en réduisant la congestion de la circulation et en donnant aux gens plus de temps de loisirs.



Des réseaux de transport améliorés permettent aussi aux entreprises d'accéder à de nouveaux marchés. Ainsi les entreprises peuvent accroître leur production et leurs revenus. Cette production accrue pourrait nécessiter plus de main-d'oeuvre. En termes plus économiques, l'investissement dans l'infrastructure influe sur la croissance de la production en augmentant la productivité des intrants privés tels que le travail et le capital, de même que l'efficacité globale du processus de production.

Au niveau local, les éléments d'infrastructure peuvent influencer sur les décisions de localisation des entreprises et des ménages. La présence d'un plus grand nombre d'entreprises sur les terres des Premières nations créerait plus de possibilités d'emploi pour les Autochtones et plus de possibilités d'accroissement de leur revenu. Comme nous l'avons vu plus haut, la présence d'un plus grand nombre d'utilisateurs commerciaux sur les terres des Premières nations contribuerait à améliorer la qualité de l'infrastructure et à subventionner son coût pour les utilisateurs résidentiels. Cette infrastructure améliorée aurait pour effet d'améliorer la santé des Autochtones et de leur donner des possibilités d'emploi.

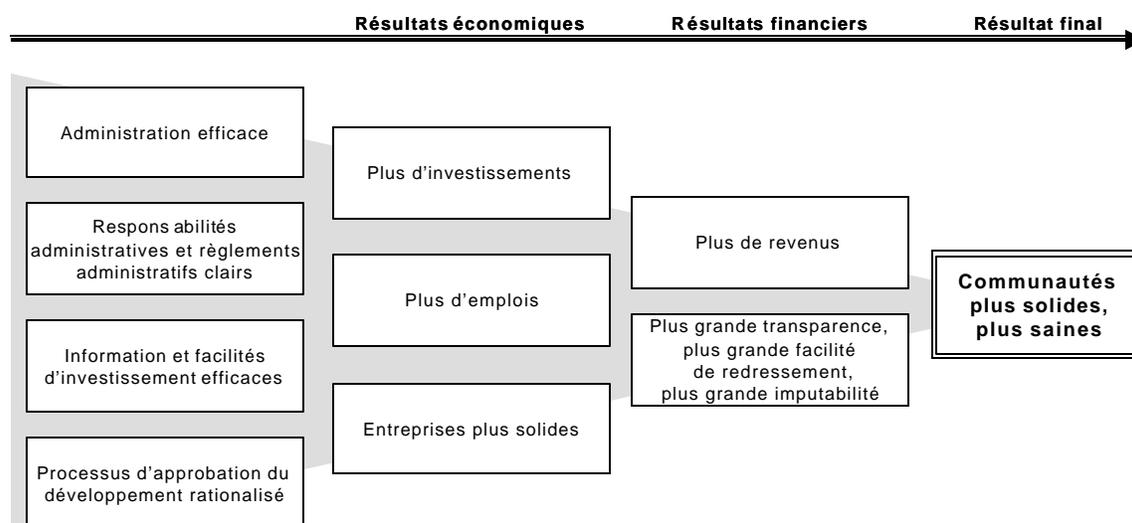
La possibilité que les Autochtones trouvent du travail a une importance grandissante quand on compare l'évolution démographique de la population canadienne en général à celle de la population des Premières nations en particulier. La proportion de la population des Premières nations qui sera d'âge actif va augmenter fortement dans les vingt prochaines années, tandis que la proportion de la population canadienne totale d'âge actif va diminuer pendant la même période. Si le Canada entend maintenir son niveau de vie, il faudra que les Autochtones trouvent du travail et contribuent à la productivité.

Effets indirects – Réduction des coûts élevés à engager pour faire des affaires

L'infrastructure réduit les coûts à engager pour faire des affaires et encourage par conséquent le développement économique. La promotion du développement économique s'est avérée un instrument efficace pour élever le niveau de vie. Les particuliers ou les entreprises qui se livrent à une activité économique ont fait plus pour améliorer les conditions sociales que toute activité planifiée ou que tout programme financé par le secteur public. La comparaison du niveau de vie des pays qui ont employé des stratégies communistes ou socialistes avec celui des pays qui ont employé un système de marché corrobore cet énoncé.

L'activité économique procure du travail aux gens qui gagnent ainsi en estime de soi du fait de pouvoir subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes qu'ils ont à charge. Elle incite les jeunes à apprendre et à s'améliorer. Elle aide aussi à perpétuer un cycle d'expansion de la richesse et d'amélioration de la santé. De toute évidence, il y a des points que les gouvernements en place dans des économies mixtes tentent toujours de résoudre, dont des questions de distribution et des questions de transfert entre les générations. Il y a des marchés qui ne fonctionnent pas parfaitement sans l'intervention du secteur public, mais la nature de l'intervention requise pour réduire au minimum les effets négatifs n'a pas encore été établie de façon nette. En fait, avec les progrès technologiques, de nouveaux problèmes surgissent. Cela n'empêche pas pour autant que des pays comme le Canada, les États-Unis et les pays d'Europe de l'Ouest ont généré un niveau de richesse sans précédent pour leurs citoyens. Dans ces pays, la santé s'est aussi améliorée de façon marquée.

Un régime de DA bien mis en oeuvre peut abaisser les coûts à engager pour faire des affaires sur les terres des Premières nations. L'abaissement des coûts à engager pour faire des affaires encourage les particuliers et les entreprises à avoir une activité économique. Le tableau qui suit résume l'effet d'un abaissement des coûts à engager pour faire des affaires. L'hypothèse de départ est que plus l'administration est efficace et attrayante pour l'investisseur, plus les coûts à engager pour faire des affaires sont bas. Un tel régime se caractérise par des règles et des règlements administratifs clairs, par des responsabilités administratives et des processus de prise de décision transparents, par des renseignements statistiques et des renseignements sur l'aménagement des terres qui sont fiables et produits en temps opportun et par une procédure d'approbation du développement rationalisée.



Un régime de DA ferait partie intégrante de responsabilités administratives et de règlements administratifs clairs. Une administration assortie de responsabilités et de règlements administratifs clairs génère des emplois, des possibilités d'affaires et un secteur des entreprises. Le résultat est une assiette du revenu plus grande et des fondations plus solides pour soutenir les politiques gouvernementales qui attirent l'investissement. Le résultat final est une communauté des Premières nations plus solide et plus saine constituée de citoyens plus avantagés sur le plan économique qui peuvent mieux contribuer à l'infrastructure sociale du pays.

Effet indirect – Certitude réglementaire

Un régime de DA réduira les coûts transactionnels sur les territoires des Premières nations. Il augmentera la certitude réglementaire pour les investisseurs en plus d'accroître le taux de rendement potentiel sur l'investissement. Au lieu de devoir négocier, pour la fourniture de l'infrastructure, un nouvel accord pour chaque site sur un territoire des Premières nations, les investisseurs pourront négocier un accord global pour tous les sites sur le territoire en question, parce que les coûts de l'infrastructure à fournir et les attentes quant à cette infrastructure seront clairs dès le but des négociations du contrat de tenure à bail. Les coûts transactionnels seront d'autant plus réduits, la certitude réglementaire sera d'autant plus forte et les rendements potentiels sur l'investissement seront d'autant plus grands que plusieurs Premières nations adoptent la même politique.

L'environnement simplifié augmenterait aussi le bassin d'investisseurs potentiels. En simplifiant le cadre réglementaire et donc les coûts à engager pour faire des affaires, on pourrait attirer des investisseurs qui précédemment ne pouvaient pas songer à avoir des projets sur les terres des Premières nations. *Turning on the Taps* laisse supposer que les seuls investisseurs actuellement capables de s'accommoder des coûts élevés à engager pour faire des affaires sur les terres des Premières nations sont les grands investisseurs institutionnels. En réduisant les coûts à engager pour faire des affaires, on pourra attirer un plus grand bassin de petites et moyennes entreprises (PME), qui sont importantes pour la croissance économique.

Coûts transactionnels

Quand deux parties font du commerce entre elles, elles doivent engager des coûts qui excèdent le prix proprement dit du bien ou du service qui sera échangé. En économie, c'est ce qu'on appelle les coûts transactionnels. Ils incluent notamment les coûts des négociations et les coûts à engager pour faire preuve de la diligence nécessaire et les coûts des recherches à faire pour déterminer la valeur du bien échangé.

Plus le bien échangé est complexe, plus il est difficile de déterminer ce que sont des termes de l'échange justes et de s'entendre sur ces termes. Cela signifie qu'en général plus le bien ou le service est complexe, plus les coûts transactionnels à engager pour échanger ce bien ou ce service seront élevés.

Un droit sur une terre des Premières nations est un bien complexe dont la valeur est déterminée par nombreuses variables. Toute information qui réduit le nombre de variables qui déterminent la valeur ou qui accroît la certitude réduira les coûts transactionnels ou les coûts des négociations.

Par exemple, la valeur d'un droit de tenure à bail sur une terre des Premières nations pourrait être fortement influencée par la fourniture (ou l'absence) d'une infrastructure pour le site. Une politique qui définit comment l'infrastructure doit être assurée non seulement procure plus de certitude au sujet de sa valeur, mais réduit aussi le temps à passer à négocier.



Le développement économique sera aussi favorisé par la transparence et l'imputabilité accrues qu'un régime de droits d'aménagement créerait. Des promoteurs immobiliers et des investisseurs potentiels ont exprimé leur désaccord avec certaines administrations qui, à leur avis, imposent des montants irréalistes à titre de droits d'aménagement. Dans certains cas, on ne sait pas très bien ce que les droits servent à payer. Des promoteurs estiment que les propriétés commerciales subventionnent d'une manière injuste les utilisateurs résidentiels et que les droits d'aménagement sont une forme de double imposition. L'élaboration d'une politique qui réglerait ces questions introduirait plus de transparence et une plus grande imputabilité au sein des gouvernements des Premières nations. Une telle politique contribuerait aussi à assurer les investisseurs potentiels que l'imposition de droits d'aménagement n'est pas simplement une ponction fiscale en vue de tirer de l'argent qui ira dans un fonds de fonctionnement général.

Un autre avantage d'un régime de droits d'aménagement est qu'il permettrait de dresser un plan soigné pour la fourniture de l'infrastructure. Ce plan d'infrastructure devrait faire partie d'un plan global d'utilisation des terres. Ce serait un élément d'information de plus entre les mains des investisseurs et qui générerait de la valeur pour les membres. Il augmenterait la valeur de la terre en établissant une concurrence entre les investisseurs pour des projets d'utilisation de la terre.

Pour résumer, la mise en oeuvre d'un régime de DA a des effets économiques directs et indirects. Un tel régime aurait un effet direct du fait qu'il accroîtrait la productivité en raison de la relation positive qui dont l'existence a été montrée entre l'infrastructure et la croissance de la productivité. Un régime de DA aurait aussi un effet indirect en réduisant les coûts à engager pour faire des affaires et donc en augmentant les incitations à investir. Un régime de DA aurait aussi pour effet indirect d'accroître la certitude réglementaire et de réduire les coûts transactionnels. Nous allons maintenant présenter les arguments financiers.

Argument financier

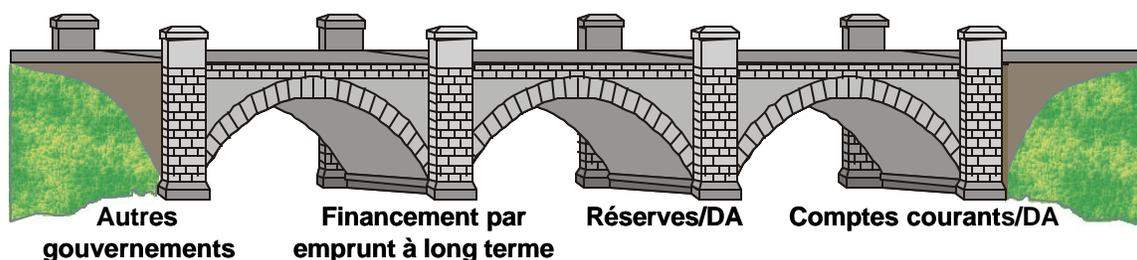
Outil de financement du développement

Les administrations locales fournissent des éléments d'infrastructure ou biens d'équipement en obtenant des fonds de différentes sources de revenu : transferts d'autres gouvernements, financement par emprunt à long terme, réserves existantes et comptes courants. Elles utilisent aussi les produits de la vente d'actifs immobilisés pour financer les investissements en capital; toutefois, il s'agit de montants assez négligeables par rapport aux autres sources de financement. Les droits d'aménagement sont perçus et appliqués aux comptes courants (pour payer l'infrastructure qui est construite dans le présent) et aux réserves (appliquées à l'amortissement et au remplacement éventuel de l'infrastructure).

Des sources de revenu multiples permettent à une administration locale (parfois en coopération avec d'autres administrations locales) de construire le système d'infrastructure initial, d'étendre le système à des régions non développées (parfois appelées « sites en rase campagne ») et d'entretenir le système. La figure qui suit montre un pont qui représente l'infrastructure. Chaque pilier du pont représente une méthode de financement de cette infrastructure. Dans le cas des administrations locales au Canada, il y a suffisamment de piliers (options de revenu) pour compléter le pont (pour fournir l'infrastructure).

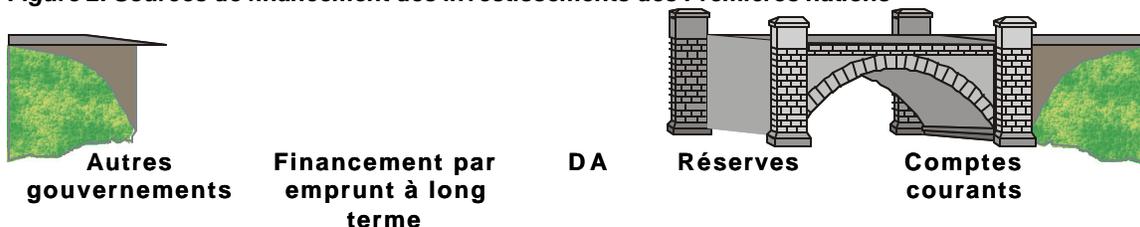


Figure 1. Sources municipales de financement des investissements



Pour leur part, les gouvernements des Premières nations ont des options de financement limitées dont ils peuvent se servir pour assurer l'« infrastructure de base » essentielle sur leurs terres. La figure qui suit représente la capacité des gouvernements des Premières nations d'assurer l'infrastructure publique de base qu'il faut pour faciliter l'investissement et générer l'activité économique et la production. Les Premières nations n'ont pas les sources de financement suffisantes (le nombre suffisant de piliers) pour achever la construction du pont (c'est-à-dire fournir l'infrastructure).

Figure 2. Sources de financement des investissements des Premières nations



Appui des autres gouvernements

L'appui des autres ordres de gouvernement ne doit pas être mésestimé dans ce débat sur les droits d'aménagement. Si les Premières nations commencent à utiliser les droits d'aménagement, ceux-ci ne devraient pas être utilisés pour compenser les transferts fédéraux. Les statistiques sur les administrations locales en Colombie-Britannique montrent que les petites administrations utilisent plus le financement venant d'autres gouvernements pour financer l'infrastructure que les grandes administrations. Cela tient au fait que les petites administrations, par exemple les villages, ont une capacité financière moins grande que celle des grandes et des petites villes.

Administrations locales en Colombie-Britannique : Source de financement des investissements moyenne, 1986 - 1998					
	Emprunt à long terme	Autres gouvernements	Fonds de réserve (contributions des DA)	Vente d'actifs immobilisés	Comptes courants (contributions des DA)
Grandes villes	8 %	7 %	23 %	1 %	62 %
Districts	10 %	7 %	28 %	0 %	55 %
Petites villes	11 %	12 %	7 %	1 %	60 %
Villages	8 %	20 %	7 %	1 %	64 %
Vancouver	11 %	2 %	0 %	0 %	88 %

Étant donné les avantages associés à un bon système d'infrastructure, il est logique que le gouvernement fédéral procure du financement aux Premières nations au titre de l'infrastructure. Dans presque tous les cas, les Premières nations n'ont pas la capacité financière que procurent les outils de financement existants pour fournir cette infrastructure. Comme nous l'avons dit précédemment, le seul outil à leur disposition actuellement pour financer l'infrastructure est l'impôt foncier. Des emprunts à long terme sont envisagés par la Société financière des Premières nations, mais, jusqu'ici, aucune des Premières nations n'a utilisé cet outil.

Dans la plupart des cas, les transferts que les gouvernements des Premières nations reçoivent des autres gouvernements ne suffisent pas à fournir l'infrastructure nécessaire ou doivent être utilisés à d'autres fins. Le manque de capacité financière et les coûts élevés à engager pour faire des affaires produisent un environnement dans lequel les gouvernements des Premières nations doivent gérer la pauvreté au lieu d'investir dans le développement économique.

Une aide secondaire des autres ordres de gouvernement aide les petites administrations à franchir l'étape initiale du développement d'une infrastructure suffisante pour attirer les entreprises et accroître la valeur de l'assiette foncière. Tout le monde gagne quand c'est le cas, parce que les petites administrations deviennent plus autonomes et ont besoin de moins de subventions permanentes pour appuyer leurs services.

Pour résumer, les administrations locales au Canada utilisent plusieurs moyens de financement de l'infrastructure, mais pas les Premières nations. D'après les effets économiques analysés dans la section précédente, ce simple contraste laisse supposer que les Premières nations devraient examiner les différentes options de financement de l'infrastructure disponibles. Il est clair également que tout revenu tiré des options de financement ne doit pas servir à compenser les transferts fédéraux. L'utilisation de ces revenus pour compenser les transferts fédéraux équivaudrait à un jeu à somme nulle ne produisant aucun avantage net. Outre les arguments économiques et financiers qui militent en faveur des DA, il y a de bons arguments politiques, que nous décrivons dans la prochaine section.

Argument politique

Renforcement des capacités au gouvernement

Un régime de droits d'aménagement aidera à renforcer les capacités au sein des gouvernements des Premières nations et à réduire les coûts à engager pour faire des affaires. Le rôle de la Commission consultative de la fiscalité indienne, institution nationale qui a l'expérience de l'élaboration et de l'aide à la mise en oeuvre de politiques, sera vital dans l'élaboration d'un bon régime de droits d'aménagement. Vu la nature complexe du régime et les risques de mauvaise gestion, il faut établir des normes nationales qui soient les mêmes pour toutes les Premières nations. Ces normes accroîtront la certitude réglementaire et feront qu'un régime de DA réduit les coûts à engager pour faire des affaires qu'au contraire il ne les fait pas augmenter, comme cela été le cas dans certaines administrations municipales. Les obstacles au développement sur les terres des Premières nations sont complexes. Le tableau présenté à la page suivante décrit comment un régime de droits d'aménagement peut contribuer à régler plusieurs des problèmes liés au développement commercial sur les terres des Premières nations.



Objectif	Description	Réponse
Réduction des coûts de recherche	Les Premières nations font beaucoup moins de promotion de leurs territoires et de leurs sites que les autres administrations.	
Dissociation incomplète de la politique et de l'administration	La dissociation de la politique et de l'administration envoie le message positif aux investisseurs que le cadre réglementaire est équitable et stable.	CCFI/CFPN ⁶ Création d'institutions et coordination entre les institutions (APN et MAINC)
Renforcement des capacités administratives	La plupart des Premières nations n'ont pas élaboré de procédures administratives visant à faciliter l'investissement.	Examen par les SFF du MAINC Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN) ⁷ Régime de droits d'aménagement
Amélioration de la capacité réglementaire	Les Premières nations n'ont pas élaboré de législation visant à régir l'utilisation et le développement des terres.	Loi sur la gestion des terres des Premières nations Régime de droits d'aménagement Examen par les SFF, CCFI/CFPN
Aversion de l'État pour le risque	Ce problème se pose dans la négociation des contrats de tenure à bail.	Loi sur la gestion des terres des Premières nations Examen par les SFF du MAINC
Développement d'une infrastructure compétitive	La plupart des grands projets d'investissement sur les terres des Premières nations ont nécessité d'importantes améliorations de l'infrastructure.	CCFI/CFPN Régime de droits d'aménagement Société financière des Premières nations
Amélioration de l'accès au financement	Le financement du développement aussi bien privé que public de l'infrastructure a été un obstacle important au développement de l'économie des Premières nations.	Société financière des Premières nations Régime de droits d'aménagement

⁶ La Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) deviendra la Commission sur la fiscalité des Premières nations (CFPN). Cela signifie qu'elle va améliorer sa capacité de réglementer les régimes fiscaux sur les terres des Premières nations. Cette transformation prendra effet avec l'adoption d'une loi fédérale à l'automne de 2001.

⁷ Le Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN) est une institution nationale qui examinera les questions touchant les Premières nations sous l'angle de la gestion financière et de la présentation de rapports financiers. L'institution évaluera aussi les pratiques de gestion en général. Elle devrait voir le jour avec l'adoption d'une loi fédérale à l'automne de 2001.



Création d'institutions gouvernementales – Tirer des enseignements des autres

Depuis vingt ans, les administrations locales au Canada ont mis en oeuvre des régimes de droits d'aménagement avec plus ou moins de succès. On se demande encore aujourd'hui comment les politiques et les taux devraient être établis. Par contre, il ressort clairement de la présente analyse que des DA démesurément élevés pourraient décourager plutôt qu'encourager le développement. Les Premières nations devraient examiner ce qui s'est passé dans les administrations locales pour déterminer comment un régime de DA peut influencer sur le développement.

Un bon exemple des différentes façons dont un régime de DA peut être mis en oeuvre est illustré dans une étude réalisée récemment par le chapitre de Vancouver de la *National Association of Office and Industrial Properties*. L'étude a été réalisée auprès des municipalités qui font partie du District régional de Vancouver (DRC). Essentiellement, l'étude a déterminé les coûts à engager pour faire des affaires dans chaque municipalité membre selon un scénario hypothétique dans lequel il est question de construire un immeuble à bureaux de 50 000 pieds carrés sur un terrain de 2,5 acres. Le gros de la différence entre les coûts à engager pour faire des affaires est attribuable aux grandes différences entre les DA perçus par les diverses municipalités.

	Droits de permis de lotissement	Droits de permis de construire	Droits afférents à l'accord de services	DA	Frais de raccordement au système d'égout	Frais de raccordement au système d'aqueduc	Droits de permis d'aménagement	Droits afférents à une demande de rezonage	Autres droits	Total Dollars (\$)
Burnaby	7 900	29 126	150	-	10 000	10 000		2 968		60 144
New Westminster	495	24 450	11 515	-	15 000	9 000	2 723	3 423		66 606
Port Moody	2 000	20 000	10 000	55 158			6 959	7 359		101 476
Pitt Meadows	260	18 782	10 000	77 573	2 500	2 500	840	1 760		114 215
Maple Ridge	1 785	25 900	10 000	78 661	3 000	2 500	1 785	4 080		127 711
Ville de Langley	550	20 389	12 500	84 555	5 800	5 800	1 000	1 500		132 094
Township de Langley	1 263	25 557	13 263	115 132	1 750		785	1 105		161 415
Richmond	315	10 000	10 000	146 483	8 800	11 000	5 250	1 575		193 423
Delta	435	27 230	700	126 716	20 000	20 000	600	3 029	2 300	201 010
Vancouver	2 530	19 240	60	125 000	11 640	18 120	15 870	10 000		202 460
Port Coquitlam	500	23 367		184 550			1 200	12 818		222 435
District de N. Vancouver	1 600	43 663		174 850	10 000	5 000	3 220	2 315		240 648
Surrey	1 322	33 233	24 033	213 500			4 029	4 258		280 375
Coquitlam	935	25 230		259 670		275	1 925	5 956		293 991
West Vancouver	1 050	34 300	25 000	229 900	5 760	28 000	2 500	2 500		329 010
Cité de N. Vancouver	275	27 785	13 750	266 390	13 000	10 000		4 519		335 719
Cité de White Rock	1 000	26 000		461 050	1 500	1 500	3 580	3 580		498 210

Source : *National Association of Industrial and Office Properties*

Une analyse des résultats de cette étude fait ressortir deux problèmes que les DA posent aux investisseurs. Les coûts à engager pour offrir des services à des régions différentes peuvent varier, mais l'écart entre les DA que révèle l'étude est grand. Il est si grand en fait qu'il semble difficile de croire que tout l'écart soit attribuable aux coûts que doivent engager les services municipaux pour offrir des équipements publics à un site. Autrement dit, il n'y a pas de lien entre l'impôt et la dépense connexe. Un tel lien donnerait plus de transparence pour les investisseurs. La position actuelle de ces investisseurs dans les municipalités est que les DA sont une « vache à lait » pour les municipalités et qu'il n'y a pas de lien entre l'impôt payé et les avantages obtenus sous forme de service.



Deuxièmement, même si les DA sont censés couvrir le coût de la fourniture de l'infrastructure pour la nouvelle croissance, il semble que même dans les régions plus urbaines du Lower Mainland (partie sud-ouest de la Colombie-Britannique) les DA sont élevés. Dans une administration comme celle de la Ville de Vancouver, les DA sont relativement élevés même s'il ne reste probablement plus de nouveaux espaces à développer. Comme il ne reste plus de sites en rase campagne dans les limites de la Ville de Vancouver, les sites doivent être réaménagés. Les sites à réaménager sont parfois appelés aussi sites « en rase campagne ».

Les investisseurs considèrent que les DA imposés sur les sites en rase campagne sont une forme de double imposition, parce que les frais d'amortissement et de remplacement auraient dû être payés par l'impôt foncier et les DA initiaux. Une partie de ces taxes aurait dû être versée dans un fonds de réserve au cours de la tenance précédente sur la propriété. Une raison qui expliquerait les DA relativement élevés qui sont perçus sur des sites déjà aménagés pourrait être que le réaménagement à faire dans des régions plus denses nécessite une expansion appréciable de la capacité de l'infrastructure. Étant donné le scénario établi plus haut (celui de la construction d'un immeuble à bureaux sur une parcelle de terrain relativement grande), il ne semble pas que cela soit le cas dans l'enquête sur les DA dans le Lower Mainland.

Pour résumer, il y a de bons arguments politiques qui militent en faveur de la mise en oeuvre d'un régime de droits d'aménagement et de sa réglementation par une institution nationale comme la Commission consultative de la fiscalité indienne ou par son successeur, la Commission sur la fiscalité des Premières nations. La réglementation par un organisme national établira des normes qui contribueront à amener les investisseurs à penser que le régime n'est pas une ponction fiscale faite par les gouvernements des Premières nations. Elle renforcera aussi les capacités au sein des institutions nationales et des gouvernements des Premières nations, renforcement qui est une priorité du gouvernement. L'analyse des arguments politiques nous amène tout droit à la prochaine section qui analyse l'environnement dans lequel un régime de DA doit s'inscrire. Nous y parlerons de la politique des Premières nations et de celle du gouvernement fédéral.

Contexte général des politiques

Le contexte général des politiques semble favorable en ce moment à l'établissement d'un régime de DA sur les terres des Premières nations. D'après les initiatives et les énoncés, l'établissement d'un tel régime devrait être appuyé par les Premières nations et par le Canada. De plus, l'ensemble des politiques touchant les DA est arrivé à maturité dans les municipalités, et les Premières nations pourront profiter des essais et des erreurs de ces administrations.

Politique des Premières nations

Les Premières nations cherchent en ce moment des façons novatrices de développer leur économie en attirant l'investissement. Elles se rendent compte que le développement économique s'avère un instrument efficace pour élever le niveau de vie, atteindre l'autonomie et préserver leur culture.

L'activité économique chez les Premières nations offre des possibilités d'emploi aux personnes qui gagnent en estime de soi du fait de pouvoir subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes qu'elles ont à charge. Elle incite les jeunes à apprendre et à s'améliorer. Elle aide aussi à perpétuer un cycle d'expansion de la richesse et d'amélioration de la santé.

Les Premières nations commencent à se rendre compte du rôle de l'infrastructure dans le développement économique et, par ricochet, du rôle des DA. En particulier, trois initiatives concernant les Premières nations pourraient être directement liées à un régime de DA sur les terres des Premières nations : la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, la Société financière des Premières nations et la CCFI.

Premièrement, au moins 14 Premières nations ont signé l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations (voir l'annexe A pour une liste de ces Premières nations). Ces Premières nations peuvent élaborer leur propre code foncier ou leur propre loi foncière de base, qu'elles utiliseront à la place des dispositions de la Loi sur les Indiens relatives à la gestion des terres. Il sera difficile d'élaborer un projet pilote d'imposition de DA approprié hors des autres règles régissant la gestion des terres en général et, en particulier, sans un processus global de planification de l'utilisation des terres. Les DA pourraient faire partie d'un régime de gestion des terres et soutiendraient certainement des codes fonciers élaborés. Le Conseil consultatif des terres pourrait être prié de souscrire formellement à un régime de DA sur les terres des Premières nations. Le Conseil consultatif des terres a été créé pour aider les Premières nations à mettre en oeuvre leurs propres régimes de gestion des terres. Il se compose de plusieurs chefs choisis parmi les Premières nations signataires.

Deuxièmement, 29 Premières nations étaient membres de la SFPN en 1999 (voir l'annexe B pour une liste de ces Premières nations). Ces membres savent que la mise en commun de leurs risques fera baisser les coûts du financement de l'infrastructure à long terme qu'ils doivent engager. La plupart d'entre eux ne savent toutefois pas quel rôle les DA pourraient jouer dans le cadre d'un programme complet de financement de l'infrastructure. Selon des hauts fonctionnaires de la Colombie-Britannique, c'est la possibilité de recourir à tout l'éventail des options en matière de financement de



l'infrastructure qui fait que les administrations locales de la province peuvent garder leurs coûts d'emprunt bas. Le rôle des DA dans le financement de l'infrastructure devrait être examiné avec la SFPN.

Enfin, plus de 80 Premières nations perçoivent des impôts fonciers (voir l'annexe C pour une liste de ces Premières nations). Les impôts fonciers et les fonds de réserve constitués des taxes prélevées sont deux des principales sources de financement de l'infrastructure pour les administrations locales. Dans le cadre de l'ensemble des outils de financement de l'infrastructure, ces Premières nations sont toutes bien placées pour utiliser un régime de DA sur les terres des Premières nations.

De plus, la CCFI, en préservant l'intégrité du système, appuie les communautés qui perçoivent des impôts fonciers. Si les DA deviennent un mécanisme permettant de répartir le fardeau des impôts fonciers de manière plus équitable entre les bénéficiaires de l'infrastructure, la CCFI serait alors favorable à un régime de DA sur les terres des Premières nations. Dans le même ordre d'idée, la CCFI a toujours été très favorable, dans le passé, à un développement économique qui permette de diversifier l'assiette fiscale. En outre, dans la mesure où les DA sont considérés comme des règlements administratifs qui font augmenter les revenus, l'examen de ces règlements administratifs, le renforcement des capacités associé à ces règlements et la surveillance réglementaire des DA relèveraient de la CCFI. Une autre explication de la manière dont des synergies pourraient être créées entre la CCFI et un régime de DA est donnée plus bas.

Politique du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a clairement pour objectif de développer l'infrastructure au Canada. Le dernier budget fédéral a annoncé que dans les trois prochaines années⁸ 1 milliard de dollars en fonds fédéraux seraient disponibles pour des travaux d'infrastructure à coûts partagés et que 600 millions de dollars seront disponibles pour les programmes d'infrastructure qui sont uniquement fédéraux. Le budget est toutefois vague sur la destination de l'argent alloué aux programmes « uniquement fédéraux », mais il est probable que le gros servira à améliorer les laboratoires fédéraux et l'infrastructure de recherche du pays. Dans le cadre du programme à coûts partagés, le fédéral dépensera 100, 350 et 550 millions de dollars, respectivement, au cours des trois prochaines années. La dernière année, 150 des 550 millions de dollars iront à l'amélioration des routes.

Le programme à coûts partagés fait suite à un programme précédent annoncé en 1994 et qui a duré cinq ans. Dans le cadre de ce programme, le fédéral a dépensé 2,4 milliards de dollars, et les projets ont totalisé en tout 8,9 milliards de dollars. Les Premières nations ont obtenu 36 millions de dollars du fédéral pour des projets évalués au total à 116 millions de dollars sur les terres des Premières nations. Les autres fonds ont été obtenus par emprunt.

⁸ Les dépenses d'infrastructure « fédérales uniquement » s'ajouteront aux hausses des fonds alloués par le ministère au titre des coûts en capital et des coûts de fonctionnement qui ont aussi été annoncées.



L'ancien programme était critiqué par le vérificateur général du Canada et par les médias. Les critiques donnaient à entendre que l'ancien programme n'avait pas donné les résultats économiques maximums auxquels on aurait pu s'attendre. Elles peuvent se résumer comme suit.

- \$ *Les critères d'admissibilité au programme étaient tels que le programme a financé de nombreux projets qui auraient eu lieu sans le programme.*
- \$ *Les critères d'admissibilité au programme ont fait que de nombreux projets d'infrastructure « immatérielle » ont été appuyés financièrement, tandis que d'autres communautés ont continué de manquer de l'infrastructure matérielle la plus essentielle.*
- \$ *Des fonds ont été engagés dans des régions et des municipalités qui étaient près du « plein emploi », avec le résultat qu'ils ont alimenté l'inflation et exercé des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt au lieu de créer des emplois et de réduire les coûts sociaux associés aux chômage.*
- \$ *L'infrastructure publique qui a été développée n'était pas celle qui aurait attiré l'investissement des entreprises maximum.*

Aucune annonce n'a été faite concernant la participation des Premières nations à l'un ou l'autre volet du programme d'infrastructure fédéral. Toutefois, on a mentionné qu'il était important d'inclure les communautés « rurales et éloignées ». Dans l'ancien programme, aucune annonce n'avait été faite, même si des projets ont fini par être menés sur les terres des Premières nations. Peut-être les Premières nations pourront-elles accéder aux fonds dans l'un et l'autre volet « à coûts partagés » et « uniquement fédéral » du nouveau programme.

Une contribution significative à un programme d'infrastructure des Premières nations qui inclurait des DA favoriserait le développement économique des Premières nations. Le Canada s'est récemment engagé à injecter 200 millions de dollars de plus dans le financement du développement économique des Premières nations.

Les raisons de cet engagement sont manifestes. Il y a des exemples de déficiences presque totales du marché dans le secteur de l'économie canadienne représenté par les Premières nations. Une comparaison sommaire de l'activité économique, des taux de chômage, de l'investissement privé et de la présence d'entreprises sur les terres des Premières nations par rapport aux mêmes éléments à l'extérieur de ces terres fait ressortir l'échec de ce marché.

Le symptôme des déficiences du marché des Premières nations est que les coûts à engager pour faire des affaires sur les terres des Premières nations sont de quatre à six fois plus élevés qu'hors réserve⁹, avec le résultat que l'économie des Premières nations n'attire pas l'investissement privé. Ainsi, les initiatives en matière de développement économique des Premières nations ont surtout porté sur l'investissement public direct dans les projets des Premières nations. Même s'il faut fouiller encore plus la question, il ressort de certaines données empiriques et de certaines conclusions tirées de l'examen des programmes que cette stratégie n'est pas bonne. Son échec s'explique facilement : l'investissement public direct dans les entreprises s'attaque au symptôme du problème – le manque d'investissement – et non pas à sa racine, à savoir que les coûts à engager pour faire des affaires sont trop élevés pour les investisseurs privés.

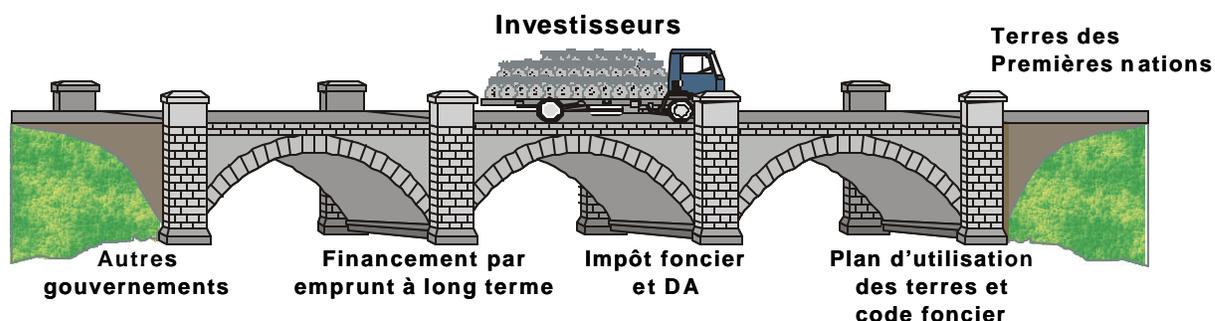
⁹*Expanding Commercial Activity*. Préparé pour la Commission consultative de la fiscalité indienne et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1999. Accessible à www.itab.ca

L'engagement du gouvernement fédéral dans le sens du développement économique des Premières nations s'inscrit dans le programme d'amélioration de la productivité au Canada. On espère ainsi rapprocher des normes nationales le secteur le moins productif de l'économie canadienne, préserver le système social du Canada et réduire les coûts actuellement élevés qui sont associés à la pauvreté des Premières nations. Il faut absolument que les deniers publics investis dans le développement économique des Premières nations donnent à long terme des résultats économiques maximums. Il faut aussi admettre que l'état actuel de nombreuses économies des Premières nations est déplorable et que l'argent investi dans la création d'emplois procure un important rendement social à court terme. Comme une stratégie idéale allierait ces deux impératifs, l'investissement public à court terme et l'accès aux mécanismes de financement ont été inscrits dans le cadre d'une stratégie à long terme visant à réduire les coûts à engager pour faire des affaires sur les terres des Premières nations.

Bien qu'aucune stratégie visant le développement économique des Premières nations n'ait été annoncée officiellement, le régime de DA s'inscrirait dans une stratégie à long terme axée en priorité sur la réduction des coûts à engager pour faire des affaires sur les terres des Premières nations. Les autres éléments que pourrait comprendre cette stratégie ont été définis dans de précédents rapports de *Fiscal Realities*, c'est-à-dire dans *Expanding Commercial Activity* et *Turning on the Taps*.

L'investissement dans l'infrastructure économique des Premières nations rapporterait le plus au Canada si elle s'inscrivait dans une telle stratégie de réduction des coûts à engager pour faire des affaires. Cet investissement attirerait d'autres investissements dans les Premières nations, hausserait la productivité de leurs terres, offrirait des possibilités économiques et donnerait aux Premières nations des options de revenu. Mais, plus important encore, il réduirait la dépendance des Premières nations et diminuerait les coûts de la pauvreté chez les Premières nations.

Un autre élément d'une stratégie visant à réduire les coûts à engager pour faire des affaires pourrait être d'améliorer la certitude des investisseurs au sujet du cadre réglementaire au sein des Premières nations. Un régime de DA sur les terres des Premières nations permettrait d'atteindre cet objectif grâce à la normalisation, au renforcement des capacités et aux réglementations qui en découleraient. Il aiderait à construire l'infrastructure économique des Premières nations, qui créerait des possibilités économiques susceptibles de combler l'écart entre le niveau de vie des Autochtones et celui des autres Canadiens. La figure qui suit montre comment les différentes options de financement sont des moyens qui peuvent fournir l'infrastructure, ici représentée par un pont. Ce pont peut favoriser le développement économique sur les terres des Premières nations. C'est ce que montre le camion en train de transporter des investissements provenant d'autres territoires sur le pont qui mène aux terres des Premières nations.



Pratiques exemplaires des administrations locales en matière de DA

L'élaboration d'un règlement administratif sur les DA peut être un processus complexe. Il est impossible d'appliquer le même modèle de règlement à toutes les communautés, parce que chaque Première nation a ses propres structures de planification et de développement communautaires. Toutefois, un bon règlement sur les DA comporte des aspects qui s'appliquent à toutes les communautés. Le tableau ci-dessous décrit les principes qui peuvent guider l'élaboration d'un bon règlement sur les DA, d'après l'expérience des administrations locales au Canada.

Principes directeurs pour l'élaboration d'un règlement administratif sur les DA	
Intégration	L'élaboration d'un règlement sur les DA doit se faire en conformité avec les plans communautaires, les plans d'aménagement et les stratégies globales en matière de finances et d'immobilisations.
Utilisateur-payeur	Les coûts des infrastructures devraient être supportés par les groupes qui profiteront de ces infrastructures.
Équité	Les DA devraient être répartis d'une façon quelconque entre les groupes bénéficiaires; il faudrait trouver un mécanisme par lequel les coûts seraient répartis équitablement entre les utilisateurs existants et les nouveaux utilisateurs; et les coûts de la composante développement devraient aussi être répartis équitablement entre les divers utilisateurs des terres et les divers projets de développement.
Responsabilisation	L'instauration de DA par un gouvernement de Première nation doit être un processus transparent, et les parties intéressées doivent avoir accès à tous les renseignements sur lesquels reposent les DA et doivent pouvoir les comprendre.
Fiabilité	Le processus doit comporter un élément de fiabilité (stabilité des droits et construction ordonnée des infrastructures). Grâce à la stabilité des taux de droits, les responsables du développement pourront mieux planifier leurs projets. Par ailleurs, le produit des DA devra être suffisamment élevé pour que les infrastructures soient construites en temps voulu.
Accumulation sous forme de réserve	Si possible, les gouvernements des Premières nations devraient considérer les DA comme une source de capitaux et non plus comme un instrument de récupération des coûts. Ils devraient s'engager à financer les travaux d'infrastructure à l'aide de réserves qu'ils auront constituées avec les DA. Les administrations qui empruntent pour financer des travaux d'infrastructure pourraient ne pas récupérer entièrement leur mise de fonds si le projet de développement ne se matérialisait pas comme prévu.
Consultation publique	Il est important de sonder l'opinion de la communauté sur le projet de règlement avant l'étape de la première lecture. Les gouvernements des Premières nations auront ainsi une idée plus juste des opinions de leur population en ce qui a trait au nouveau développement et au rôle du gouvernement dans la promotion de la croissance. Ces informations permettront aussi de déterminer les taux de DA et le coefficient d'assistance.
Transparence	Les taux de DA, ainsi que la méthode de calcul utilisée, doivent être exposés clairement dans le document d'information pertinent. Ce document doit être mis à la disposition du grand public et de la communauté visée par le projet de développement.
Mise sur pied d'un système de contrôle	On devrait mettre sur pied un système de contrôle et de comptabilité pour les DA pour faciliter le suivi des projets et la tenue des comptes des DA.
Application généralisée	Les DA pour tous services devraient être appliqués à l'échelle de la réserve, à moins qu'il existe une forte disparité entre les personnes qui paient ces droits et les bénéficiaires des services.
Calendrier	Le calendrier d'un programme d'imposition de DA doit s'harmoniser avec les calendriers définis dans le plan de services, le plan régional et le plan communautaire officiel de la collectivité.



Le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique a préparé un guide à l'intention des pouvoirs locaux. Le *-DCC Best Practices Guide* contient des renseignements utiles, même si la réglementation en vigueur sur les terres des Premières nations diffère de celle des municipalités. Certaines des pratiques exemplaires exposées ici tiennent compte dans caractéristiques propres aux Premières nations.

Consultation et recherche

La mise sur pied d'un régime de DA nécessite des données sur les tendances démographiques, la construction et les plans d'infrastructure de la communauté. Voici quelques exemples de sources d'information exploitables. Dans le cas des Premières nations, certaines de ces sources peuvent être difficile d'accès.

\$	Plan communautaire officiel	\$	Données du recensement
\$	Plan d'aménagement	\$	Plan d'immobilisations
\$	Règlement de zonage	\$	Données régionales sur les soins de santé
\$	Plans directeurs (transport, drainage, égouts, adduction d'eau, parcs)	\$	Rôle d'imposition
\$	Statistiques provinciales	\$	Données sur les permis de construire
\$	Statistique Canada	\$	Statistiques sur le développement
\$	Études économiques et études de marché	\$	Services d'évaluation

L'élaboration d'un règlement administratif sur les DA doit reposer entre autres sur une consultation publique sérieuse qui permettra de recueillir l'opinion des parties intéressées : employés des gouvernements des Premières nations, chapitre local de l'Institut de développement urbain, Association des constructeurs d'habitations, représentants de l'Association de l'immobilier, promoteurs locaux du secteur privé, promoteurs du secteur public tels que le conseil scolaire ou le conseil de la santé, Chambre de commerce, Association des contribuables, membres de la bande, autres personnes vivant sur un territoire qui relève de la compétence des Premières nations.

Champ d'application

Décider si les DA s'appliqueront à un secteur de la réserve ou à l'ensemble de la réserve pourra influencer la composition du régime de DA et le calcul des droits. Si le régime s'applique à l'ensemble de la réserve, le taux de droits sera le même dans toute la réserve pour une catégorie donnée d'utilisation des terres. Si le régime s'applique à un secteur particulier, la réserve sera divisée en secteurs selon une caractéristique géographique ou un autre trait distinctif pour les besoins du calcul des DA.

Pratique recommandée : Appliquer le régime de DA à l'échelle de la réserve, à moins qu'il existe une forte disparité entre les personnes qui paient ces droits et les bénéficiaires des services. Bien que l'application d'un régime par secteur respecte rigoureusement le principe de l'utilisateur-payeur, cette pratique est d'une telle complexité administrative qu'elle entraîne de nombreux coûts. Si une Première nation a une assise territoriale morcelée et qu'elle exerce son autorité sur plusieurs réserves, il sera utile d'instaurer un régime de DA qui s'applique à plusieurs réserves.

Calendrier de mise en application

La mise sur pied d'un régime de DA suppose l'établissement d'un calendrier pertinent. Il faut évaluer l'ampleur du nouveau développement et la dimension des projets d'immobilisations qui seront nécessaires à sa réalisation. Les régimes de DA peuvent être de deux types : le régime définitif et le régime renouvelable. Le premier englobe tous les projets d'infrastructure qui devront être exécutés de manière à atteindre le niveau de développement prévu dans le plan d'aménagement ou le plan communautaire officiel, ce qui suppose normalement un horizon de vingt à vingt-cinq ans. Le second type de régime doit aussi être en conformité avec le plan communautaire officiel, mais il n'englobe que les projets qui devront être exécutés de manière à atteindre un niveau de développement intermédiaire, c'est-à-dire qui suppose un horizon à plus court terme.

Comme la plupart des Premières nations n'ont pas de plan communautaire officiel, il est plus difficile d'établir un calendrier de mise en application pour un régime de DA. L'élaboration d'un plan communautaire officiel comporte de nombreux avantages; par exemple, on peut, grâce à un tel plan, développer l'infrastructure de la manière souhaitée par la communauté (tant du point de vue de la nature que du point de vue du niveau). Il est vrai que les Premières nations possèdent des plans d'aménagement, mais que ces plans ont plus un objectif de logement qu'un objectif de développement économique, lequel peut être source de revenus.

Pratique recommandée :

Harmoniser le calendrier de mise en application d'un régime de DA avec celui défini dans le plan d'immobilisations ou le plan d'aménagement. En l'absence de prévisions de croissance à long terme, opter pour le régime renouvelable, à horizon plus court. L'absence d'un bon plan de développement économique à long terme pour la planification de l'infrastructure est une raison de plus d'investir dans la préparation de plans communautaires officiels pour les Premières nations.

Unités d'imposition

On peut imposer des DA pour des lots ou des unités de différentes tailles et en nombre différent dans un développement. L'unité représentative doit être une mesure de développement reconnue. Le choix de la mesure déterminera de quelle façon seront établies les projections de développement et quelle information sera nécessaire pour que l'on puisse faire des projections raisonnables.

Pour l'imposition des droits d'aménagement résidentiels, on utilise souvent le « lot » comme unité d'imposition pour les maisons unifamiliales isolées et la « cellule » pour les ensembles résidentiels à plus forte densité d'occupation. Cette méthode est vraisemblablement appropriée dans les communautés où la taille des unités de logement varie peu. De façon générale, la surface utile est la mesure appliquée pour les aménagements de type commercial ou institutionnel, parce que ces aménagements supposent le plus souvent la construction d'immeubles à plusieurs étages, tandis que pour les aménagements de type industriel, on utilise plutôt la superficie brute du terrain d'implantation, car ces aménagements supposent principalement la construction d'immeubles à un étage.

Pratique recommandée :

Pour faire en sorte que l'imposition soit fondée sur une mesure de densité, imposer les DA résidentiels en fonction des unités de logement. Dans le cas des aménagements de type commercial ou institutionnel, l'unité d'imposition sera la surface utile, tandis que pour les aménagements de type industriel, l'unité de référence sera la superficie brute du terrain d'implantation.



Projets admissibles

La *Municipal Act* de la province de Colombie-Britannique autorise l'imposition de DA pour financer le coût des travaux d'infrastructure (p. ex. travaux routiers, travaux relatifs à l'évacuation des eaux de ruissellement et à l'évacuation des eaux usées, travaux relatifs à la distribution d'eau potable, et travaux relatifs à l'aménagement de parcs). Ces catégories représentent un large éventail de projets.

Un régime de DA pour travaux routiers vise généralement des composantes du réseau de transport telles que les routes de dégagement et les grandes routes collectrices. Les ouvrages et travaux **routiers** comprennent ce qui suit.

\$ Plan directeur de transport	\$ Bordures et caniveaux
\$ Routes	\$ Éclairage routier
\$ Trottoirs	\$ Câblage souterrain
\$ Signalisation routière	\$ Ouvrages d'évacuation des eaux de ruissellement
\$ Accotements et aménagement paysager	\$ Ponts-routes et passerelles pour piétons
\$ Ouvrages antibruit	\$ Infrastructures piétonnières/cyclables
\$ Terre-pleins centraux	\$ Réseau du transport en commun

Les ouvrages et travaux relatifs à **l'évacuation des eaux de ruissellement** comprennent ce qui suit :

\$ Préparation du plan directeur de gestion de l'évacuation des eaux pluviales	\$ Réseaux d'acheminement au sol
\$ Servitude égout pluvial	\$ Ouvrages de rétention / bassins d'orage
\$ Conduite d'égout pluvial de grand diamètre	\$ Amélioration du drainage / de l'évacuation des eaux des basses terres
\$ Ponceaux importants	\$ Poste de relevage

Les ouvrages et travaux relatifs à **l'évacuation des eaux usées** comprennent ce qui suit :

\$ Préparation du plan directeur d'évacuation des eaux usées	\$ Surdimensionnement des ouvrages
\$ Servitude égout sanitaire	\$ Émissaires d'évacuation
\$ Collecteur principal d'évacuation des eaux usées	\$ Postes de relevage des eaux usées
\$ Émissaires d'évacuation	\$ Installations de traitement

Les ouvrages et travaux relatifs à **la distribution d'eau potable** comprennent ce qui suit :

\$ Modélisation du réseau de distribution	\$ Surdimensionnement des ouvrages
\$ Servitude eau et acquisition des terrains	\$ Postes de relevage auxiliaires
\$ Conduites principales de distribution d'eau	\$ Réservoirs
\$ Installations de traitement	\$ Postes de réduction de pression

Les ouvrages et travaux relatifs à **l'aménagement de parcs** comprennent ce qui suit :

\$ Clôtures	\$ Toilettes
\$ Aménagement paysager	\$ Vestiaires
\$ Réseaux d'évacuation des eaux de ruissellement et systèmes d'arrosage	\$ Matériel de terrains de jeux
\$ Pistes et sentiers	\$ Matériel de terrains de sports



La définition des projets d'infrastructure admissibles à un régime de DA s'est élargie ces dernières années. Par exemple, bien qu'ils ne soient pas désignés en tant que tels comme des droits d'aménagement, les *School Site Acquisition Charges* (SSAC), en Colombie-Britannique, sont essentiellement des droits du même type. Ce sont des droits que versent les promoteurs de construction résidentielle pour chaque unité de logement. Ces droits sont perçus par l'administration locale, qui en cède le produit aux conseils scolaires. Les SSAC sont harmonisés étroitement avec le régime de DA et constituent essentiellement un prolongement de la liste des projets d'infrastructure qui peuvent être financés par le transfert des coûts aux promoteurs immobiliers ou aux propriétaires.

Pratique recommandée : Les Premières nations doivent faire preuve de circonspection en définissant les types de projets d'infrastructure admissibles au régime de DA. Seuls les projets nécessaires à la prestation des services des équipements publics, comme ceux offerts par les municipalités, c.-à-d. les services qui sont profitables à la propriété, doivent être inclus dans la définition. Ainsi pourra-t-on établir un lien direct entre imposition, service et avantage et le principe de l'utilisateur-payeur sera respecté.

Facteur d'entraide sociale

Le facteur d'entraide sociale (FES) est un instrument discrétionnaire qui doit refléter l'effort financier de la communauté pour les projets d'aménagement. Pour déterminer le FES, on doit prendre en compte les points suivants.

- \$ Faire varier le facteur d'entraide sociale selon le type d'infrastructure peut compliquer le suivi des projets.
- \$ Bien que le risque de DA excessifs soit évidemment un sujet de préoccupation, on doit calculer ces droits en se servant des meilleurs renseignements techniques disponibles. Si les droits ainsi calculés sont jugés excessifs, on peut se servir du FES pour ramener le taux de droits à un niveau politiquement acceptable.
- \$ On peut appliquer un FES élevé pour favoriser l'accessibilité économique du logement.
- \$ L'application d'un FES élevé a une incidence directe sur les finances des Premières nations, étant donné que la contribution des gouvernements autochtones à ce chapitre doit être constituée à partir de l'assiette fiscale existante, c'est-à-dire au moyen des recettes générales provenant des titres de créance à long terme, des services d'utilité publique, etc.
- \$ Si le gouvernement de la Première nation ne peut assumer sa part des coûts, on peut retarder la mise en oeuvre du projet de développement. Si l'on prévoit que ce scénario persistera à long terme, on pourra s'en inspirer pour l'examen futur du plan d'aménagement global ou du plan communautaire officiel.



Pratique recommandée :

Il faut envisager la question du régime de DA, plus particulièrement celle du facteur d'entraide sociale, en gardant présents à l'esprit les autres instruments d'imposition foncière et la capacité fiscale limitée des gouvernements des Premières nations, en plus du coût élevé des affaires sur les territoires des Premières nations. Autrement dit, si le FES est faible et les DA élevés, le coût des affaires déjà élevé sur les territoires des Premières nations augmentera davantage et les projets de développement seront compromis. D'un autre côté, on ne peut fixer le FES à un niveau trop élevé, car les gouvernements des Premières nations ont une capacité limitée pour générer des recettes autonomes. En outre, un FES trop élevé entraînera la suspension du principe de l'utilisateur-payeur et fera dire aux observateurs les plus cyniques que le politique et l'administration sont interdépendants.

Les Premières nations peuvent tirer de nombreux enseignements de l'expérience de la mise en oeuvre d'un régime de DA par d'autres institutions au Canada. Nous résumons ici les principaux points. Les Premières nations devront rassembler de l'information sur leurs collectivités et décider du type de développement et du type d'aménagement qu'elles souhaitent pour leur territoire. Pour des raisons de simplicité au point de vue administratif, il conviendra d'appliquer les DA à l'échelle de la réserve, à moins qu'il y ait de très grandes différences de coût entre les secteurs d'une même réserve. Les Premières nations devront élaborer un bon plan de développement économique à long terme, dont elles se serviront pour l'élaboration du régime de DA et le calcul des taux de droits. Elles devront aussi déterminer quels projets d'infrastructure pourront être financés en vertu de ce régime. Enfin, on devra fixer la valeur du FES en mettant en balance deux considérations : le fait que les ressources financières des Premières nations sont limitées et la nécessité de ne pas hausser le coût des affaires en laissant l'investisseur assumer seul le coût des travaux d'infrastructure.

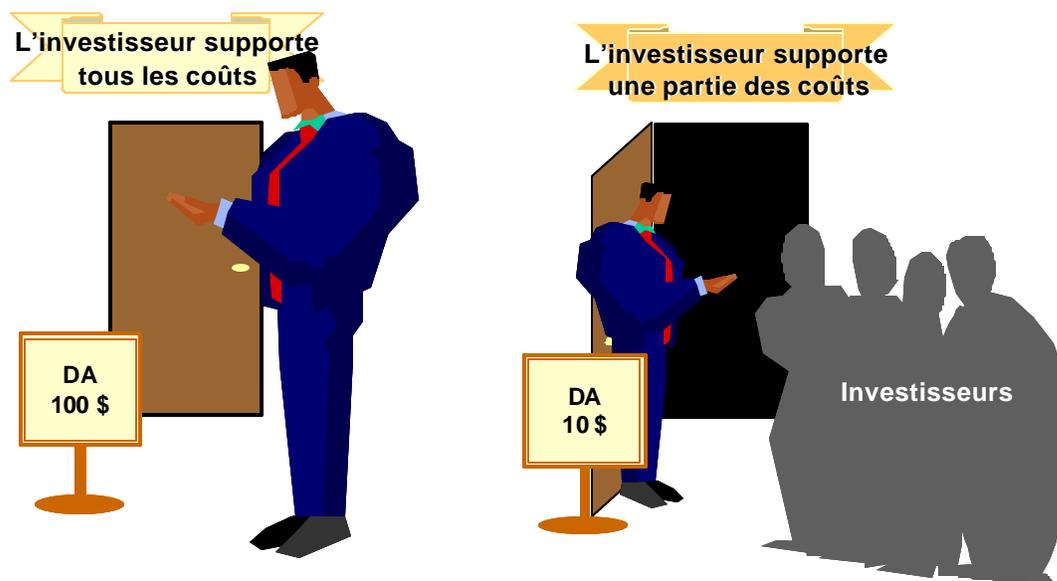
Questions dignes d'intérêt pour les Premières nations

Les Premières nations devront examiner plusieurs questions afin d'élaborer un régime de DA efficace, par exemple qui doit supporter le coût des DA? d'où les Premières nations tiendront-elles leur pouvoir de promulguer des règlements administratifs concernant les DA? de quels autres types de renseignements a-t-on besoin avant de pouvoir élaborer un règlement relatif aux DA? quelles sont les compétences administratives requises pour mettre en application un régime de DA? est-il nécessaire de régir les DA au moyen de normes ou d'une réglementation nationales? en quoi les DA peuvent-ils encourager les investisseurs potentiels à s'établir dans des territoires relevant de la compétence des Premières nations?



Rien n'est gratuit!

À première vue, on pourrait croire que les Premières nations répercutent entièrement le coût des infrastructures sur les promoteurs immobiliers en adoptant un régime de DA. Bien que cette solution puisse sembler intéressante aux yeux des gouvernements des Premières nations, il est utile de préciser que le transfert de tous les coûts d'infrastructure peut avoir pour conséquence de hausser le coût des affaires et de décourager l'investissement. Le diagramme ci-dessous illustre bien le problème : c'est l'image du portier à l'entrée d'une boîte de nuit. Si l'on suppose que les deux boîtes de nuit s'équivalent, sauf en ce qui regarde le prix d'entrée, on peut penser que les gens choisiront d'aller à la boîte de nuit où c'est le moins cher. S'ils devaient aller à la boîte de nuit où le prix d'entrée est plus élevé, ils auraient de toutes manières moins d'argent à dépenser une fois à l'intérieur.



Par analogie, si des Premières nations répercutent tous les coûts des travaux d'infrastructure sur l'investisseur, tandis qu'il existe des terrains plus intéressants à meilleur taux dans des réserves voisines, l'investisseur sera tenté d'aller s'établir dans ces réserves. Si, par ailleurs, l'investisseur n'a pas le choix des emplacements et qu'il supporte effectivement tout le coût des infrastructures, alors il aura moins d'argent à consacrer au loyer. Donc, dans les faits la Première nation supportera de toute manière une partie des coûts d'infrastructure, parce qu'elle devra assumer le différentiel de loyer.

Pouvoirs en matière de DA

En vertu de quel pouvoir, dans la Loi sur les Indiens, les règlements relatifs aux DA peuvent-ils être soumis pour examen et approbation? La réponse à cette question comporte deux volets, l'un juridique et l'autre institutionnel. Le volet juridique repose sur l'idée de savoir si les règlements administratifs concernant les DA sont des règlements pour la construction d'infrastructures au sens de l'article 81 de la Loi :

Article 81(1) Le conseil d'une bande peut prendre des règlements administratifs, non incompatibles avec la présente loi ou avec un règlement pris par le gouverneur en conseil ou par le ministre, pour l'une ou l'ensemble des fins suivantes : (...)

f) l'établissement et l'entretien de cours d'eau, routes, ponts, fossés, clôtures et autres ouvrages locaux;

ou s'ils sont une forme de pouvoir d'imposition exercé par la Première nation, c'est-à-dire :

Article 83(1) Sans préjudice des pouvoirs que confère l'article 81, le conseil de la bande peut, sous réserve de l'approbation du ministre, prendre des règlements administratifs dans les domaines suivants :

a) sous réserve des paragraphes (2) et (3), l'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve, ainsi que sur les droits sur ceux-ci, et notamment sur les droits d'occupation, de possession et d'usage.

Comme les DA sont de toute évidence des droits prélevés en vue de la prestation d'un service, le MAINC est d'avis qu'il faut se référer à l'article 81. Cependant, dans la mesure où les DA sont non seulement des frais pour l'utilisateur, mais aussi des prélèvements pour le remplacement d'immobilisations et la réparation à long terme, il se pourrait que l'article 83 convienne mieux. De plus, on peut avancer l'argument sémantique selon lequel les DA sont une taxe prélevée en vue d'amortir le coût des infrastructures qui desservent les propriétés. Manifestement, cette question doit faire l'objet d'une analyse juridique plus poussée.

Du point de vue institutionnel, les règlements sur les DA édictés en vertu de l'article 81 seraient examinés et approuvés par la section Exercice des pouvoirs du MAINC, tandis que les règlements édictés en vertu de l'article 83 seraient soumis à l'attention de la CCFI, qui en ferait l'examen et en recommanderait l'approbation, s'il y a lieu. Jusqu'à maintenant, selon la recommandation du MAINC les projets de règlement soumis pour examen et approbation ont été élaborés selon les dispositions de l'article 81.

Nous avons de bonnes raisons – sur le plan de l'efficacité et de la structure politique – de prétendre que les règlements administratifs sur les DA devraient être édictés en vertu de l'article 83, puis soumis à l'attention de la CCFI, qui en ferait l'examen, en recommanderait l'approbation et en surveillerait l'application. Premièrement, la CCFI possède une grande expérience du développement des capacités des Premières nations en matière d'exercice des pouvoirs (mise en oeuvre des politiques des Premières nations, création de la Société financière des Premières nations, financement des infrastructures et introduction des contrats de tenure à bail). Cette combinaison unique d'expérience et de pratiques fait de la CCFI le candidat idéal pour gérer efficacement la mise en oeuvre d'un régime de DA des Premières nations. Enfin, il est intéressant, d'un point de vue politique, de développer et d'accroître la capacité des institutions des Premières nations de soutenir les gouvernements des Premières nations. Le MAINC peut ainsi transférer la responsabilité de certains services aux institutions gouvernementales des Premières nations, comme le recommande la Commission royale sur les peuples autochtones dans son rapport final.

Conditions préalables à l'élaboration d'un règlement administratif sur les DA

Le projet d'expansion d'un lotissement représente les conditions idéales d'application des DA, car le produit de ces droits sert en l'occurrence à supporter le coût marginal total du lotissement. Cela signifie que beaucoup de Premières nations ne sont pas encore prêtes à imposer des DA; toutefois, l'absence d'un régime de DA chez certaines Premières nations peut nuire à leur capacité de supporter le coût de l'infrastructure économique. L'imposition de DA s'avère le plus utile dans les conditions suivantes :

1. la Première nation mène déjà un projet d'expansion d'un lotissement résidentiel ou commercial à bail;
2. la Première nation a un engagement ferme pour la création d'un lotissement résidentiel ou commercial à bail;
3. la Première nation planifie la création d'un lotissement résidentiel ou commercial à bail.

Ces scénarios décrivent la situation d'un grand nombre de gouvernements des Premières nations, surtout lorsqu'on tient compte des revendications territoriales particulières, des droits fonciers issus des traités et des ajouts aux réserves.

Pour qu'elle soit prête à mettre en application un régime de DA efficace, selon les pratiques exemplaires observées dans d'autres administrations locales, la Première nation doit aussi posséder :

- \$ un plan communautaire officiel, qui idéalement serait intégré dans un plan d'aménagement régional;
- \$ un plan d'immobilisations et un plan d'aménagement du territoire;
- \$ un schéma directeur pour le transport, le drainage, l'évacuation des eaux usées, l'adduction d'eau et les parcs;
- \$ une stratégie de développement économique local qui prévoit la mise sur pied d'institutions de développement économique régional qui participeront à l'élaboration d'un processus de planification de l'utilisation des terres; selon des études antérieures, cette stratégie devrait être jumelée à un régime de DA local;
- \$ une réglementation claire concernant la mise en valeur des terres et la gestion de l'environnement.

Prescriptions pour le développement des capacités

Il reviendra aux institutions des Premières nations d'élaborer des programmes de formation et de soutien pour aider les Premières nations qui le souhaitent à mettre sur pied un régime de DA local. Le programme de formation devra comporter les éléments suivants :

- \$ Principes de l'imposition efficace de DA
- \$ Pratiques exemplaires en matière de DA
- \$ DA et gestion foncière
- \$ Aspects économiques des DA
- \$ Calcul des DA
- \$ Élaboration et application d'un règlement administratif sur les DA.

Quant au programme de soutien, il pourra comprendre des consultations, des ateliers et des rencontres communautaires, des conseils d'orientation stratégiques, le partage d'information, des analyses et des prescriptions.

Bien-fondé de la régulation des DA

Quatre raisons essentielles servent à justifier la nécessité de réglementer la mise en application des régimes de DA des Premières nations.

1. Comme il n'existe aucun organe de représentation pour les parties qui doivent payer les DA, les méthodes de calcul peuvent être soumises à des considérations d'ordre politique ou financier à court terme. La réglementation devrait prévenir les abus de ce genre.
2. Le calcul des DA peut être entaché de subjectivité, ce qui peut donner lieu à des cas d'iniquité entre des promoteurs. La régulation des DA pourra garantir le traitement impartial des intervenants, la transparence des méthodes de calcul et la tranquillité d'esprit des promoteurs.
3. Les conséquences économiques d'un exercice inconsidéré des pouvoirs en matière de DA peuvent se faire sentir au delà des limites des territoires des Premières nations. Il est possible de prévenir ces externalités négatives au moyen d'une réglementation qui favorise l'application de normes dans l'élaboration des règlements administratifs et le calcul des DA.
4. La réglementation améliorera le climat d'investissement pour toutes les Premières nations du fait qu'elle offrira une tranquillité d'esprit et favorisera la normalisation des règlements administratifs sur les DA. Ce pourrait même être un avantage concurrentiel pour les Premières nations par rapport à d'autres pouvoirs locaux qui réglementent peu les DA.

L'opinion des investisseurs au sujet des DA

Beaucoup d'investisseurs ne sont pas favorables aux DA. Les promoteurs immobiliers sont d'avis que les municipalités ont fait preuve d'incurie et d'abus dans l'administration des régimes de DA. Selon eux, les droits d'aménagement ne sont qu'un autre moyen pour les municipalités de mobiliser des fonds en vue d'accroître la taille de l'appareil administratif. Les promoteurs soutiennent qu'il y a peu d'indices qui leur permettent de croire qu'il existerait un rapport entre l'imposition des DA et les dépenses en immobilisations. Autrement dit, les investisseurs pensent que les recettes tirées de l'imposition des DA sont versées dans un fonds général au lieu de servir à payer le coût des infrastructures qui doivent fournir les services municipaux aux différents emplacements. Si tel est le cas, alors les DA ne sont qu'une taxe parmi d'autres, dont le produit sert à financer la prestation d'un plus grand nombre de services et à élargir le champ d'influence des municipalités. Les DA seraient donc une forme de double imposition et accroîtraient le coût des affaires, ce qui va totalement à l'encontre de ce pour quoi ils ont été institués.

Afin de gagner la confiance des investisseurs, les Premières nations qui administrent un régime de DA doivent faire savoir qu'elles ont créé un fonds de réserve pour financer l'amortissement et le remplacement des infrastructures. Les termes du régime doivent indiquer clairement quels types d'infrastructures peuvent être financées au moyen des DA. Compte tenu de la décision rendue récemment à propos de l'évaluation de terres à bail à Musqueam, il sera indispensable, semble-t-il, de faire ressortir le lien entre l'acte d'imposition et la prestation des services si l'on veut que le régime de DA produise de bons résultats et que les terres des Premières nations s'apprécient. Selon un extrait du jugement en question :

« La tenure à bail à évaluer était une tenure à bail de 99 ans sur des terrains faisant partie de la réserve et que la « valeur courante du terrain » devait être considérée comme représentant la valeur hypothétique du terrain détenu en fief simple, réduite de 50 pour 100 pour tenir compte du droit de tenure à bail à long terme et du fait qu'il s'agissait d'une terre située dans une réserve. »

Bande indienne de Musqueam c. Glass¹⁰

L'expression « du fait qu'il s'agissait d'une terre située dans une réserve » sous-entend le caractère incertain de la prestation des services à cet emplacement et de la qualité de ces services. Un régime de DA qui énonce clairement les responsabilités de l'administration locale en matière de prestation de services contribuera à réduire le degré d'incertitude et à accroître la valeur marchande des terres à bail.

En résumé, l'élaboration d'un régime de droits d'aménagement pour les Premières nations soulève plusieurs questions fondamentales. Bien qu'il semble intéressant de penser que les Premières nations pourront répercuter tout le coût des infrastructures sur les investisseurs, cette stratégie pourrait avoir des conséquences néfastes. Elle pourrait en effet éloigner les investisseurs des réserves au profit des territoires voisins ou diminuer la rente qui peut être réalisée sur des terres des Premières nations. Il faut aussi examiner la question du « pouvoir de prendre des règlements administratifs » et la question de l'information à rassembler en vue de l'élaboration des règlements administratifs. Dans le second cas, il faudra développer les capacités des gouvernements des Premières nations. Le moment ne peut être mieux choisi pour s'attaquer à la question de la prestation des services des équipements publics et rassurer les investisseurs. Le jugement Glass a eu un effet négatif sur la demande de terrains situés dans les réserves et a mis en évidence l'incertitude qui caractérise le domaine foncier chez les Premières nations. Cela dit, les conclusions de cette étude portent principalement sur les étapes à venir et les perspectives de recherche.

¹⁰ http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/2000/vol2/html/2000rcs2_0633.html



Prochaines étapes et recommandations

L'analyse qui précède donne à penser que la mise en oeuvre d'un régime de droits d'aménagement soigneusement élaboré pourra contribuer à financer les travaux d'infrastructure et à réduire le coût des affaires. Ce régime doit faire ressortir clairement le lien entre l'acte d'imposition, la dépense et la prestation du service. Le processus de dépense doit être marqué par la transparence, et l'on doit veiller à définir de manière stricte l'ensemble des projets d'infrastructure qui peuvent être financés en vertu du régime de DA. On doit aussi créer des fonds de réserve pour financer l'amortissement et le remplacement des infrastructures.

Compte tenu des observations précédentes, nous avons élaboré le plan de travail qui suit pour montrer comment on peut élaborer et mettre en oeuvre un régime de DA. Les étapes décrites ci-dessous ont été mises sous forme d'organigramme et constituent en tant que telles un résumé du processus. La description détaillée de ce processus nécessitera une analyse plus approfondie.

Étape 1 : Constitution par la CCFI de l'équipe du projet DA	
Choisir un chef d'équipe	Définir les qualifications.
Choisir les membres de l'équipe	Définir les domaines d'expertise et les compétences requises.
Former les membres de l'équipe du projet DA	Nature et objet des DA pour les collectivités en général et les Premières nations en particulier. Définir une vision et des objectifs communs pour le projet.

Étape 2 : Élaboration de la stratégie en vue de la mise en oeuvre du régime de DA
L'élaboration d'un régime de DA doit être un projet de longue haleine. Il faut un plan stratégique pour définir les objectifs généraux et fixer les objectifs de rendement.

Étape 3 : Initiatives définies lors de l'élaboration de la stratégie	
Définir les initiatives	Voir 3A, 3B, 3C
Établir les calendriers d'exécution et les budgets	
Attribuer les tâches, les rôles et les responsabilités aux membres de l'équipe	



Initiative 3A : Modification du cadre réglementaire/législatif	
Évaluer la faisabilité des options proposées lors de la consultation menée auprès des Premières nations, compte tenu du cadre réglementaire/législatif existant	Processus qui pourrait se terminer une fois que la consultation prévue à l'étape 4 aura été complétée.
Élaborer de nouvelles structures réglementaires si nécessaire.	
Définir des stratégies pour mettre en oeuvre les options choisies.	
Estimer les délais nécessaires pour apporter les changements requis.	
Mise en oeuvre.	

Initiative 3B : Solutions à envisager en cas de résistance de la part de la communauté non autochtone	
Remue-méninges pour définir les problèmes.	
Plan pour l'élaboration d'un programme de communications professionnelles et de relations publiques.	
Faire en sorte que tous les membres de l'équipe soient bien au fait des problèmes et des solutions.	

Initiative 3C : Préparation de la communauté	
<p>Avant qu'une communauté autochtone soit en mesure d'élaborer un règlement sur les DA, elle doit développer un certain nombre de capacités et acquérir des ressources en conséquence.</p> <p>La préparation de la communauté à la mise en oeuvre d'un régime de DA doit inclure une évaluation des besoins en renseignements techniques généraux de la communauté et des plans à dresser pour combler les lacunes</p> <ul style="list-style-type: none"> \$ Capacité administrative \$ Plan d'infrastructure \$ Plan de développement économique \$ Plan communautaire officiel \$ Plan d'immobilisations à long terme ou plan de dépenses en capital \$ Plan directeur de transport \$ Plan directeur d'évacuation des eaux de ruissellement \$ Plan directeur d'évacuation des eaux usées \$ Rapports sur la modélisation du réseau de distribution de l'eau \$ Plan directeur d'aménagement de parcs \$ Autres sources de financement des infrastructures \$ Recensement des règlements sur les DA et des taux de droits en vigueur dans les territoires avoisinants. <p>Selon les renseignements techniques recueillis dans les rapports documentaires et un règlement convenable des questions de principe, un régime de DA peut être élaboré.</p>	
Élaborer des programmes ayant pour but de combler les lacunes dans chaque grand domaine de préparation.	

Étape 4 : Création d'un intérêt/d'un consensus dans les communautés des Premières nations	
Définir le processus qui sera utilisé.	
Définir les éléments logistiques du processus.	Ressources, personnel, calendrier, budget, contenu des communications et méthode de communication.
Concevoir la documentation nécessaire et élaborer le contenu du programme.	
Mise en oeuvre.	
Évaluation	Quelles attentes ont été exprimées? Y aura-t-il une forte demande pour des régimes de DA (ce qui implique qu'il faudra élaborer des plans de temporisation) ou une faible demande? Y aura-t-il des conséquences sur le plan législatif (conformément à l'initiative 3A)? etc.

Étape 5 : Choix d'une communauté où le prototype sera expérimenté	
Une stratégie type consiste à débiter lentement, à perfectionner le processus, puis à exécuter la mise en oeuvre intégrale.	
Élaborer le processus administratif de définition du règlement.	<ul style="list-style-type: none"> \$ Règles et procédures d'application \$ Processus d'approbation \$ Processus d'appel \$ Critères de succès \$ Processus d'examen du programme.
Établir les critères qui permettront de choisir des communautés où la mise en oeuvre d'un régime de DA a de fortes chances de réussir.	Les règles de détermination de la compétence doivent énoncer clairement les ressources et les capacités requises et prévoir une évaluation du degré de pertinence des DA et du degré de préparation de la communauté. On trouvera la liste des principales capacités et des exigences fondamentales sous l' <i>Initiative 3C</i> .
Repérer et évaluer les communautés qui renferment les principaux facteurs de réussite, et retenir uniquement ces communautés.	Principaux facteurs de réussite : <ul style="list-style-type: none"> \$ Les dirigeants des communautés montrent un vif intérêt pour ce projet. \$ Les conditions des communautés favorisent la croissance et le développement. \$ Les facteurs de préparation (Initiative 3C) sont développés ou la capacité de développer ces facteurs existe.
Fixer un nombre réaliste de communautés où le prototype peut être expérimenté.	Selon les ressources internes de la CCFI ou les compétences venant de l'extérieur. Si la demande excède la capacité, hausser les critères de qualification des communautés.
Choisir les communautés où le prototype sera expérimenté.	

Étape 6 : Mise en oeuvre du prototype dans la communauté qui aura été choisie à cette fin	
Élaborer un plan de travail en vue de combler le manque de préparation.	L'évaluation des critères de préparation (Initiative 3C) fera ressortir les lacunes qui existent dans l'élaboration d'un régime de DA. Parmi les solutions proposées dans les circonstances, notons la possibilité que des représentants de la CCFI travaillent directement avec les communautés, en offrant des programmes de formation (individuel, en groupe, personnalisé, standardisé), en ayant recours aux services de consultants externes.
Mettre sur pied l'équipe administrative de la communauté; définir les tâches, les échéances et les responsabilités.	
Consultation publique auprès des principaux intéressés.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Résidents des réserves et résidents hors-réserve. ▪ Promoteurs actuels ou futurs. ▪ Communautés avoisinantes.
Élaborer le texte du règlement sur les DA.	Selon le processus décrit dans ce rapport.
Compléter l'élaboration du règlement et le processus d'approbation.	Tel qu'indiqué à l'étape 5.
Mettre en application le règlement.	
Mesurer, évaluer, modifier.	Processus continu

Étape 7 : Évaluation du projet pilote, apport des ajustements nécessaires et préparation en vue de la mise en place complète	
Documenter la mise en application du prototype.	Pour apprentissage. Qu'est-ce qui a bien fonctionné? Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné? Que faut-il modifier en vue de la mise en oeuvre intégrale?
Préparer un manuel des pratiques exemplaires à l'intention des Premières nations.	Inspiré du manuel produit en Colombie-Britannique?
Mettre au point définitivement les procédures administratives.	
Estimer le taux de progression des communautés.	L'élaboration du règlement relatif aux DA se déroulera en plusieurs étapes clairement définies au sein des communautés. Comme celles-ci progresseront à des rythmes différents, il sera important de savoir combien de communautés approximativement se trouvent à chacune des étapes à un moment donné, afin de déterminer la quantité de ressources qui seront nécessaires pour les soutenir.
Déterminer le volume de ressources nécessaire pour soutenir la communauté. Déterminer de quelle manière seront mobilisées ces ressources.	

Étape 8 : Mise en place complète	
Mettre en application.	
Surveiller, mesurer, évaluer, réviser.	

Prochaines étapes

Comme l'indiquent les étapes 1 à 3, la Commission consultative de la fiscalité indienne commencera par mettre sur pied une équipe de projet qui travaillera à l'élaboration du régime de DA. À cette fin, l'équipe devra examiner ce qui doit être fait pour modifier le cadre législatif et réglementaire existant de manière à permettre aux Premières nations d'adopter des règlements relatifs aux DA. Une partie de cette tâche pourra être accomplie dans les prochains mois, période où la CCFI deviendra la Commission de la fiscalité des Premières nations.

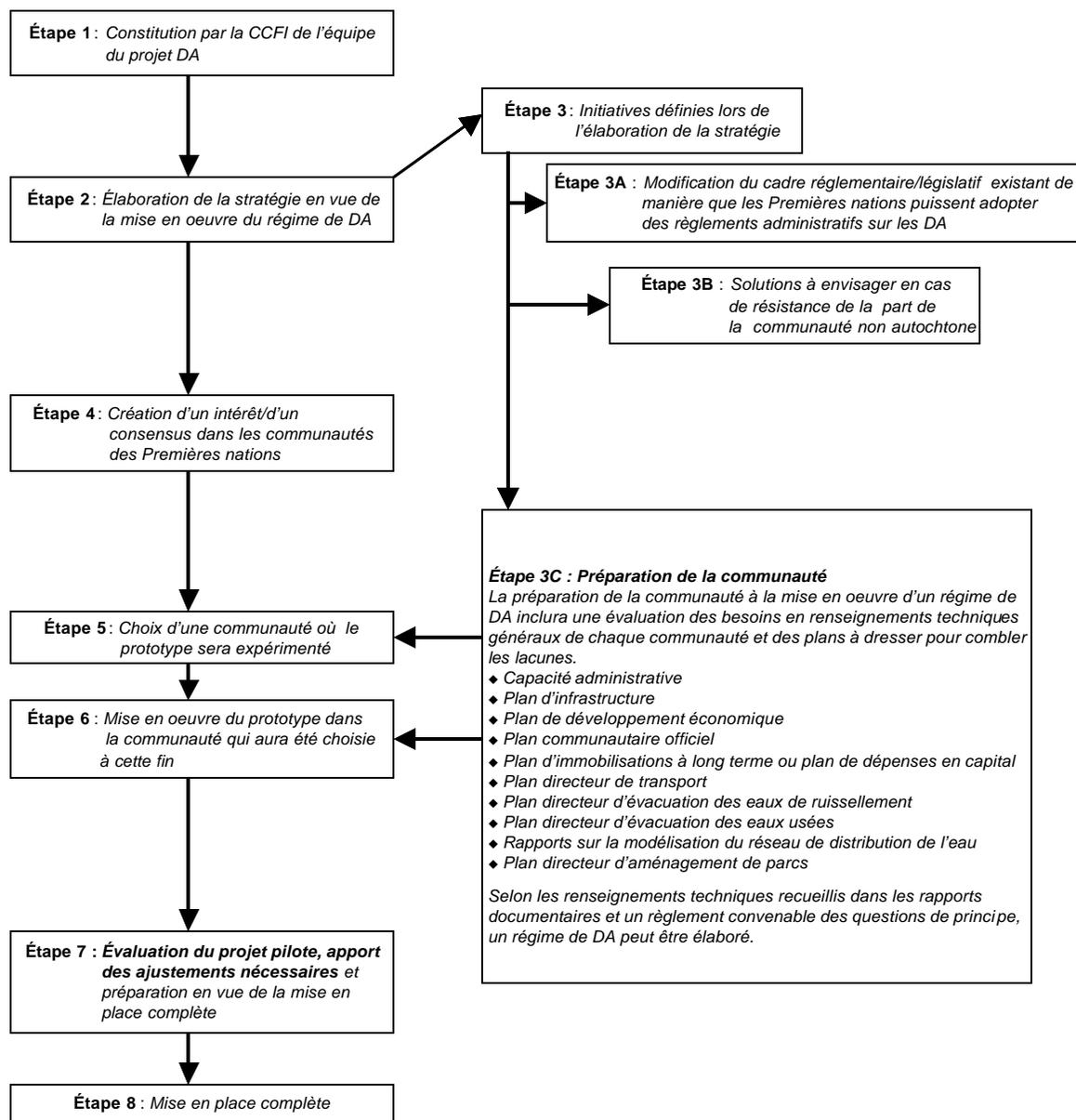
En ce qui concerne le choix des communautés des Premières nations où le prototype sera expérimenté, l'initiative 3C indique qu'il faudra développer un certain nombre de capacités dans chaque communauté choisie avant qu'elle puisse mettre en oeuvre un régime de DA. Une partie de cette tâche se situe dans la ligne d'un plan de recherche qui a été déposé récemment et qui s'intitule *Clearing the Hurdles – First Nations Investment Facilitation Pilot Projects*. Ce plan comporte les éléments suivants.

- Élaboration des critères pour la sélection des communautés où le prototype sera expérimenté.
- Définition d'un protocole pour travailler en collaboration avec les communautés choisies.
- Recherche visant à déterminer quelle information (p. ex., plan de développement économique) sera nécessaire à la communauté pour que celle-ci puisse mettre en oeuvre un régime de DA.
- Plan de travail pour constituer l'information manquante.
- Mise en oeuvre du plan de travail et, finalement, rédaction du rapport d'évaluation.

Cette méthode sera utile pour choisir les communautés où l'on pourra mettre en oeuvre à titre de projet pilote un régime de DA.



Plan de travail



Annexe A : Signataires de la Loi sur la gestion des terres

Cette annexe contient la liste des Premières nations qui ont signé l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations et qui peuvent se prévaloir de l'option de gestion foncière aux termes de l'accord-cadre :

Colombie-Britannique	
Squamish	Lheidli T'enneh
Musqueam	N'Quatqua
Westbank	

Alberta	
Siksikas	

Saskatchewan	
Muskody	Cowessess

Manitoba	
Nation crie d'Opaskwayak	

Ontario	
Chippewas de Georgina Island	Mississaugas de Scugog Island
Chippewas de Mnjikaning	Nipissings

Nouveau-Brunswick	
Saint Mary's	

Pour plus d'information sur l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations, veuillez visiter le site Web suivant : <http://www.fafnlm.com/>



Annexe B – Membres de la Société financière des Premières nations

En date de 1999, les Premières nations ou les organisations de Premières nations dont le nom figure ci-dessous étaient membres de la Société financière des Premières nations (SFPN).

Colombie-Britannique	
Bande indienne d'Adams Lake	Bande indienne de Chawathil
Ch-lhl-Kway-Uhk Tribe Society	Première nation de Columbia Lake
Greater Massett Development Corporation	Bande indienne de Kamloops
Kwakiutl Laich-Kwil-Tach Nations Treaty Society	Kwaw Kwaw a Pilt Band Taxation
Bande de Lower Kootenay	Matsqui Band Taxation
Première nation de Matsqui	Première nation de Namgis
Première nation de Millbrook	Conseil du village d'Old Massett
Bande indienne de Seabird Island	Skowkale Band Taxation
Sliammon Taxation Authority	Bande indienne des Songhees
Songhees Indian Band & Esquimalt First Nation Trust	Première nation de Squiala
Bande de St. Mary's	Sto:lo Nation Investment
Te'Mexw Treaty Association	Première nation de Tsawout
Première nation de Tsawwassen	Tzeachten Band Taxation
Première nation de Tzeachten	Première nation de Westbank
Westbank First Nation Taxation	

Pour plus d'information sur la SFPN, veuillez communiquer avec Deanna Hamilton, directrice administrative, à l'adresse :

Société financière des Premières nations
 101-515 Highway 97 South
 Kelowna (C.-B.)
 V1Z 3J2
 Tél. : (250) 769-2404
 Téléc. : (250) 769-2401



Annexe C – Premières nations percevant un impôt foncier

Les Premières nations énumérées ci-dessous sont inscrites dans le site Web de la Commission consultative de la fiscalité indienne (www.itab.ca) comme des organisations qui perçoivent un impôt foncier.

Figure 1 - Premières nations percevant un impôt foncier - Source : www.itab.ca

Colombie-Britannique	
Bande d'Adams Lake	Bande indienne de Kanaka Bar
Bande indienne d'Ashcroft	Bande indienne de Kwaw Kwaw Apilt
Bande indienne de Bonaparte	Bande indienne de Lakahahmen
Bande indienne de Boothroyd	Bande de Lheidli T'enneh
Bande indienne de Burns Lake	Bande indienne de Lillooet
Bande indienne de Chawathil	Bande de Little Shuswap
Bande indienne de Cheam	Bande indienne de Lower Kootenay
Bande indienne de Coldwater	Bande indienne de Lower Nicola
Bande indienne de Columbia Lake	Bande indienne de Lower Similkameen
Bande indienne de Cook's Ferry	Bande indienne de Matsqui
Bande indienne de Cowichan	Bande indienne de McLeod Lake
Bande indienne de Fort Nelson	Bande indienne de Musqueam
Bande indienne de Kamloops	Bande indienne de Nadleh Whut'en
Bande indienne de Nak'azdli	Bande indienne de Nanaimo
Bande indienne de Neskonlith	Bande indienne de Nicomen
Bande indienne de Osoyoos	Bande indienne de Pavillion
Bande indienne de Seabird Island	Bande indienne de Shuswap
Bande indienne Siska	Bande indienne des Skeetchestn
Bande indienne de Skowkale	Bande indienne de Skuppah
Bande indienne de Sliammon	Bande indienne de Soda Creek
Bande indienne des Songhees	Bande indienne de Spuzzum
Bande indienne de Squamish	Bande indienne de St. Mary's
Première nation Tla-o-qui-aht	Nation Tl'azt'en
Bande indienne de Tobacco Plains	Bande indienne de Tsawout
Bande indienne de Tsawwassen	Nation Tseil Waututh
Bande indienne de Tzeachten	Bande indienne de Upper Similkameen
Bande indienne de Westbank	Bandes de Whispering Pines



Alberta	
Bande indienne Alexander	Nation crie Enoch n° 44
Première nation de Fort McMurray	Première nation crie Mikisew
Bande indienne de Paul	Nation des Siksika
Conseil tribal Stoney	Bande indienne de Sturgeon Lake
Nation des Tsuu Tina	Première nation de Whitefish Lake

Saskatchewan	
Bande indienne de Muskeg Lake	Premières nations de White Bear

Manitoba	
Première nation de Fairford	Première nation d'Opaskwayak

Ontario	
Première nation de Beausoleil	Première nation des Chippewas de Georgina Island
Bande indienne des Chippewas de Kettle and Stoney Point	Première nation des Chippewas de Mnjikaning
Bande indienne de Fort Severn	Première nation de Kasabonika Lake
Première nation de Serpent River	Première nation de Westbay
Première nation de Whitefish Lake	

Québec	
Innu Takuaiakan Uashat Mak Mani-Utenam	

Nouvelle-Écosse	
Première nation de Millbrook	Bande d'Eskasoni

Bibliographie

Bird, R.M., Slack, N.E. (1983). *Urban Public Finance in Canada*, Butterworth & Co. (Canada) Ltd., Toronto.

Bish, Robert L. (1990). *Local Government in British Columbia*, Union of British Columbia Municipalities, Richmond.

British Columbia Ministry of Education. *Implementation Guide: School Site Acquisition Charge*, février 2000.

<http://www.bced.gov.bc.ca/capitalplanning/ssac/ssacguide.pdf>

British Columbia Ministry of Municipal Affairs. *DCC Best Practices Guide*, juillet 1997.

<http://www.marh.gov.bc.ca/GROWTH/PUBLICATIONS/dccguide.pdf>

National Association of Industrial and Office Properties (NAIOP) – Vancouver Chapter (2000). *Commercial Development Report Cards for GVRD Member Municipalities*.

Rakbra (1992). *Réinvestir dans les équipements collectifs pour stimuler la croissance économique*, commanditée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et l'Association canadienne des constructeurs d'habitations pour l'Atelier infrastructure et habitation : enjeux et options, 18 et 19 juin 1992, London, Ontario.

Risdon, James (2000). « DCC Divide », *Western Investor Newspaper*, août 2000, page B11 – B12.

Statistique Canada.

The Urban Development Institute Pacific Region. *Adding up the costs of new legislation: a basic estimate*, 27 juillet 1998.

The Urban Development Institute Pacific Region. *Ideas in Affordable Housing: Where do Housing Costs Come From?*, septembre 1992.

The Urban Development Institute Pacific Region. *Paying for Growth... A New Look at Financing Alternatives*, automne 1995.

