

Les avantages conférés par les institutions fiscales des Premières nations

Information de base

La Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations (LGFSPN) permettra de créer quatre institutions pour soutenir les activités exercées par les gouvernements des Premières nations. Ces quatre institutions auront pour effet, premièrement, d'accroître la capacité des Premières nations de financer leur infrastructure grâce à leurs recettes fiscales et, deuxièmement, d'accroître la capacité des Premières nations d'attirer les entreprises et de créer des emplois, grâce à l'amélioration de leur infrastructure.

Ce résumé-synthèse explique les origines de ce projet de loi, son fonctionnement et les avantages qu'il comporte pour les Premières nations ainsi que le Canada.

Analyse

Les origines de ce projet de loi remontent à la fin des années 1980. À cette époque, les Premières nations pouvaient uniquement exercer leur droit d'imposition foncière sur les terres reconnues par le gouvernement fédéral, par l'entremise de la loi. Certaines Premières nations ont alors décidé de consacrer leurs revenus d'imposition foncière à l'amélioration de leurs services et de leur infrastructure, à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité de vie.

Les Premières nations ont fait bon usage de leur système fiscal. Au début des années 1990, cependant, elles ont pris conscience que leur capacité limitée d'exploitation de leurs recettes fiscales les désavantage par rapport aux municipalités. En fait, elles sont confrontées à deux handicaps spécifiques :

1. Les Premières nations ne peuvent pas «acquérir» la même infrastructure, pour chaque dollar de recette fiscale, que les autres autorités administratives du pays.
2. Les Premières nations ne peuvent pas créer autant d'emplois, ni développer autant d'entreprises sur leurs terres, par unité d'infrastructure, que les autres autorités administratives du pays.

En raison de ces deux handicaps, les Premières nations ne génèrent qu'une fraction de l'activité économique et de l'infrastructure que produiraient les autres autorités administratives, si elles disposaient de la même assiette fiscale.

En conséquence, les Premières nations, la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) et l'Autorité financière des Premières nations (AFPN) ont entrepris de trouver une solution. Les institutions fiscales représentent le fruit de ce travail.

Favoriser l'évolution du marché

Le projet de LGFSPN permettra de réaliser des investissements sur les terres des Premières nations. Par le passé, les Premières nations ont subi de nombreux inconvénients, puisque les coûts d'expansion d'une entreprise sur leurs terres sont de quatre à six fois plus élevés que dans le reste du pays.

Il s'agit là d'un problème énorme, car l'investissement privé constitue le fer de lance de l'économie. Au Canada, les investissements privés équivalent à cinq fois le volume des investissements publics. Cet aspect caractérise les économies évoluées. Par sa capacité d'attirer l'investissement privé, une collectivité détermine sa capacité de créer des emplois, d'augmenter les revenus de ses citoyens et de générer des recettes fiscales. Chez les Premières nations, le taux de chômage élevé, ainsi que la faiblesse des recettes fiscales et des revenus personnels découlent, en définitive, du caractère onéreux de l'investissement privé sur leurs terres.

Les démarches entreprises pour éliminer les entraves socio-économiques à l'évolution des Premières nations visaient soit à remplacer l'investissement privé par l'investissement public, soit à instaurer des programmes sociaux pour aider les personnes à faible revenu. Ces démarches ont occasionné des dépenses énormes et se sont avérées une solution inefficace. Le secteur public ne dispose tout simplement pas des ressources qui suffiraient à régler ce problème, ni à capter tous les signes d'aggravation de ce déficit. Qui plus est, même si le secteur public disposait des ressources suffisantes, les intervenants du secteur public ne pourraient pas investir aussi efficacement que les intervenants du secteur privé.

Pour le Canada et les Premières nations, la solution consiste à autoriser la présence du secteur privé sur les terres des Premières nations. Il s'agit de la solution la plus rentable, puisqu'elle atténuera les pressions exercées sur l'infrastructure sociale et permettra, à une main-d'œuvre sous-employée, de se remettre au travail.

Fonctionnement de la stratégie

Le projet de LGFSPN vise à éliminer les deux principaux aspects des inconvénients subis par les Premières nations. Premièrement, la nouvelle loi rehaussera leur capacité de financement des infrastructures. Deuxièmement, elle renforcera leur capacité d'exploiter les infrastructures pour attirer les investissements commerciaux. Cette stratégie comporte quatre éléments.

1. Faciliter l'accès aux capitaux

Les institutions fiscales amélioreront l'accès des Premières nations aux capitaux, et ce, de deux façons :

- Elles permettront aux Premières nations de profiter des groupements d'emprunt.
- Elles contribueront à élaborer des politiques et des statistiques inspirant confiance dans les obligations des Premières nations.

Ces améliorations abaisseront les seuils de rentabilité financière établis, d'une part, pour l'infrastructure des Premières nations et accéléreront, d'autre part, le développement de l'infrastructure des Premières nations des manières suivantes :

- Elles réduiront le délai nécessaire au traitement des demandes de financement qui favoriseront le développement de l'infrastructure des Premières nations.
- Elles élimineront l'exigence de couverture bancaire imposée aux Premières nations.
- Elles contribueront à prolonger les délais de remboursement des emprunts.
- Elles permettront de réduire les taux d'intérêt.

2. Accroître la rentabilité des investissements publics en capitaux

Le projet de LGFSPN réduira non seulement les coûts du capital, mais il permettra également aux Premières nations d'accéder à une infrastructure de qualité supérieure, pour le même prix. À l'heure actuelle, les dépenses engagées par les Premières nations favorisent rarement un rendement optimal, pour les raisons suivantes :

- Des restrictions imposées à l'emploi des subventions peuvent empêcher le développement d'une infrastructure commerciale adéquate.
- Bon nombre de Premières nations ne peuvent adapter leur propre infrastructure, en raison de l'accès limité aux capitaux.
- Bon nombre de Premières nations ne peuvent adapter leur infrastructure à leur propre champ d'action, en raison des difficultés entravant la négociation d'accords régionaux.
- Les Premières nations n'ont accès à aucune information pertinente qui favoriserait les investissements rentables dans l'entretien, la réfection et le remplacement optimaux de l'infrastructure actuelle.

3. Améliorer l'information

En définitive, les décisions des investisseurs reposent sur l'information. De bonnes possibilités peuvent demeurer inexploitées si l'on fournit peu de renseignements à leur sujet.

Présentement, bon nombre de Premières nations tentent de surmonter leur incapacité à transmettre une information de haute qualité aux investisseurs, ce qui constitue un handicap. Des statistiques sont très rarement publiées à leur sujet; l'accès aux renseignements sur l'état des terres s'avère difficile; qui plus est, leurs rapports financiers sont inconstants et incomplets.

Néanmoins, les institutions créées en vertu de la LGFSPN fourniront des renseignements inexistant à l'heure actuelle, enrichiront l'information transmise et renforceront la confiance dans les renseignements diffusés sur les Premières nations. De plus, elles offriront des services qui permettront aux Premières nations de répondre plus rapidement aux demandes d'information des investisseurs.

4. Susciter la confiance des investisseurs

Les investisseurs risquent leurs propres éléments d'actif. Ils présument qu'ils augmenteront la valeur et le rendement provenant de ces actifs. Ils préfèrent investir dans des territoires qui les autoriseront à conserver les produits tirés de leur mise. Ils préfèrent également investir en vertu d'une législation dont ils sont assurés de la durabilité.

Grâce à la LGFSPN, les Premières nations pourront renforcer la confiance des investisseurs, et de plusieurs façons.

- Elle suscitera une confiance accrue dans les taux d'imposition et la prestation des services à l'échelle locale.
- Elle prolongera les engagements pris à l'égard de l'instauration des infrastructures et de la planification communautaire.
- Elle convaincra les investisseurs des capacités d'accès, par les Premières nations, à des capitaux d'infrastructure permanents assortis de taux concurrentiels.
- Elle contribuera à la publication de statistiques favorisant une analyse plus détaillée. Ainsi, les investisseurs prendront leurs décisions en toute confiance.
- Elle permettra de mieux séparer la politique de l'administration, distinction autrement impossible. Elle accroîtra également la confiance dans les procédures d'application des règlements.
- Elle renforcera la confiance dans les procédures d'audience des litiges.

Avantages

La LGFSPN comporte des avantages directs et indirects. Les avantages directs découleront de la première émission d'obligations. Les avantages indirects se manifesteront au fil du temps, par une meilleure capacité de financement de l'infrastructure, par une confiance accrue dans les états financiers, par le renforcement de la stabilité fiscale, ainsi que par l'amélioration des statistiques et des pratiques administratives des Premières nations.

Avantages directs

Une infrastructure améliorée – La LGFSPN améliorera presque immédiatement l'accès des Premières nations aux capitaux. D'après les estimations, la valeur de la première émission d'obligations devrait s'élever à 20 millions de dollars. Sous de nombreux aspects, il s'agit d'une prévision extrêmement raisonnable, puisque l'une des collectivités membres des Premières nations a évalué le montant nécessaire pour investir immédiatement dans son infrastructure à 40 millions de dollars.

Si on les compare aux autres autorités administratives du Canada, les Premières nations doivent dégager annuellement quelque 3,5 millions de dollars en impôts fonciers pour réaliser un investissement de 20 millions de dollars en obligations non garanties. Sans la LGFSPN, ce même montant ne contribuerait qu'à établir une infrastructure de 7 millions de dollars. Toutefois, la LGFSPN générera un montant supplémentaire de 13 millions de dollars, qui favorisera l'établissement d'une infrastructure dès sa première année d'entrée en vigueur.

Si les institutions ne parviennent pas à améliorer le climat d'investissement des Premières nations, cette infrastructure générera près de 40 millions de dollars en avantages économiques. Cependant, une collectivité n'appartenant pas aux Premières nations pourrait tirer plus ou moins 100 millions de la même infrastructure.

Il est difficile de prédire à quel point ces institutions feront preuve d'efficacité, en améliorant la capacité des Premières nations à exploiter cette infrastructure pour attirer les investissements. À l'heure actuelle, les Premières nations subissent de nombreux inconvénients. Les institutions fiscales ne peuvent qu'en éliminer quelques-uns. Toutefois, trois aspects s'avèrent essentiels à l'amélioration des investissements : (a) l'accroissement de la stabilité fiscale; (b) le renforcement de la confiance dans les statistiques et les états financiers; (c) l'amélioration des pratiques administratives.

Deux autres facteurs pourraient améliorer le climat d'investissement des Premières nations.

Premièrement, un plus grand nombre de Premières nations élaborent des codes relatifs à leurs terres, en s'inspirant de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations; cet aspect stimulera l'exploitation des terres et améliorera la conjoncture immobilière dans l'intérêt des investisseurs. Deuxièmement, les Premières nations élaborent des systèmes gouvernementaux fondés sur les études économiques exhaustives réalisées par la CCFI et par Fiscal Realities; cet aspect contribuera à améliorer le rendement du secteur privé sur les terres des Premières nations.

Cela dit, si les institutions parviennent à combler ne serait-ce que la moitié du fossé qui les sépare des autres collectivités du Canada, elles pourront générer 50 millions de dollars en investissements privés.

Avantages directs

Pré-institutions

3,5 millions de dollars en impôts fonciers annuels = 7 millions de dollars en infrastructure = 14 millions de dollars en nouveaux investissements

Post-institutions

3,5 millions de dollars en impôts fonciers annuels = 20 millions de dollars en infrastructure = 50 millions de dollars en nouveaux investissements.

Impact des institutions durant leur première année d'existence

Pré-institutions – Post-institutions = 36 millions de dollars additionnels en investissements privés.

Chaque nouvelle émission d'obligations des Premières nations procurera des avantages découlant de l'abaissement des seuils financiers, liés aux projets d'infrastructure et à l'amélioration du climat d'investissement. En vertu de son plan d'affaires, l'AFPN se propose d'émettre 20 millions de dollars en obligations non garanties à chacune de ses trois premières années d'existence, 30 millions de dollars en obligations non garanties durant les deux années suivantes et 50 millions de dollars en obligations non garanties entre sa sixième et sa dixième année d'existence.

Les autres avantages se manifesteront au fil du temps. Par exemple, si un investissement annuel de 75 000 dollars favorise la création d'un nouvel emploi, les Premières nations créeront annuellement près de 480 nouveaux emplois et pourront réaffecter les ressources financières comparables, qui provenaient auparavant de l'aide sociale.

Selon ces prévisions, la LGFSPN engendrera les avantages directs présentés ci-dessous durant les dix premières années qui suivront son entrée en vigueur.

Résumé des avantages directs de la LGFSPN

	Infrastructure additionnelle	Investissements additionnels	Emplois additionnels
Année 1	13 millions de dollars	36 millions de dollars	480
Année 2	13 millions de dollars	36 millions de dollars	480
Année 3	13 millions de dollars	36 millions de dollars	480
Année 4	20 millions de dollars	55 millions de dollars	740
Année 5	20 millions de dollars	55 millions de dollars	740
Année 6	50 millions de dollars	111 millions de dollars	1 480
Année 7	50 millions de dollars	111 millions de dollars	1 480
Année 8	50 millions de dollars	111 millions de dollars	1 480
Année 9	50 millions de dollars	111 millions de dollars	1 480

Année 10	50 millions de dollars	111 millions de dollars	1 480
Totaux	329 millions de dollars en nouvelle infrastructure	773 millions de dollars en nouveaux investissements	10 320

Il est important d'insister sur le rendement direct favorisé par les investissements réalisés en vertu de la LGFSPN. Durant les premières années qui suivront son entrée en vigueur, le cadre institutionnel établi par la LGFSPN devrait générer, sous toutes réserves :

- 329 millions de dollars en nouvelles infrastructures;
- 773 millions de dollars en nouveaux investissements;
- 10 320 emplois (dont une grande proportion d'emplois permanents).

Il s'agit là d'estimations prudentes, et ce, pour trois raisons. Premièrement, la demande prévue quant au financement de l'infrastructure devrait s'avérer nettement supérieure aux données proposées par l'AFPN, sous toutes réserves. Deuxièmement, il est probable que l'on sous-estime l'amélioration du climat d'investissement favorisée par les institutions. Troisièmement, si l'amélioration des infrastructures favorise le développement commercial ou industriel, le nombre d'emplois créés serait nettement sous-estimé à l'heure actuelle.

Avantages indirects

Les dix années qui suivront l'entrée en vigueur de la LGFSPN permettront de créer au moins 10 000 emplois.

Les plus grands avantages de ces institutions s'avèrent probablement moins tangibles que les avantages directs. Leur ampleur dépend de la capacité d'autres gouvernements et des Premières nations à coordonner leurs activités avec les institutions fiscales.

1. Renforcement du régime de responsabilisation

Le régime actuel de responsabilisation des Premières nations présente des lacunes : (a) des normes insuffisantes de gestion et d'information financières; (b) des statistiques de qualité médiocre; (c) une capacité administrative insuffisante; (d) un affaiblissement des stimulants du marché. Néanmoins, les institutions fiscales permettront de les combler.

2. Amélioration des relations inter-gouvernementales

Les institutions aideront les Premières nations participantes à prendre davantage conscience de leur intérêt à stimuler leur expansion économique, en harmonie avec les autres gouvernements. De plus, elles renforceront les assises précédant l'élaboration d'accords de coopération régionale. Elles doteront également les Premières nations d'un pouvoir accru pour participer aux projets d'infrastructure régionale, ainsi que d'une capacité de gestion statistique et financière à structurer de nouveaux accords.

3. Statistiques améliorées

Les institutions contribueront à améliorer les statistiques sur les revenus et les services locaux des Premières nations participantes. De plus, elles permettront de créer une infrastructure de collecte des données qui améliorera les autres données statistiques.

4. Développement des capacités

Les institutions contribueront à renforcer les capacités des Premières nations. La CFPN et la CGF aideront également les Premières nations à développer leur capacité administrative. En outre, les Premières nations acquerront une expertise quant à la facilitation et aux négociations des investissements. Enfin, elles perfectionneront leurs compétences en gestion de projets, grâce au développement accéléré de l'infrastructure.