

RÉDUCTION DES COÛTS DE TRANSACTION SUR LES PROJETS DE CORRIDORS D'INFRASTRUCTURES AU CANADA

André LeDressay

Jason Calla

Jason Reeves

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Les coûts de transaction sont souvent élevés parce que le manque de normes pour les procédures et les systèmes engendre des inefficacités et une incertitude quant à la sécurisation des droits de propriété. En l'absence de clarté sur les droits fonciers, juridictionnels ou de propriété, les tentatives de solutions ad hoc dominent ces systèmes. En l'absence d'une certitude de processus, les tentatives de solutions ad hoc se perpétuent et les coûts de transaction élevés persistent.¹

Les projets de corridors d'infrastructures au Canada font face à des coûts de transaction élevés en raison du manque de clarté entre les droits et compétences des Autochtones et ceux des autres gouvernements. Ces coûts sont plus élevés en partie en raison d'un manque d'efficacité tout au long du cycle de vie de l'infrastructure (planification, conception, approvisionnement, construction, financement, exploitation, entretien et remplacement ou déclassement) et parce que les exigences juridiques, économiques et fiscales visant à inclure les peuples et les gouvernements autochtones dans ces projets conduit presque toujours à des solutions ad hoc. En l'absence d'un processus pour traiter les causes systémiques de ces coûts de transaction élevés, ils persisteront et les projets de corridors d'infrastructures seront plus difficiles à mener à bien.

Nous nous concentrons sur les coûts de transaction associés à la reconnaissance des droits et titres autochtones et à l'obtention du soutien des Autochtones grâce à une plus grande participation financière et économique aux projets de corridors d'infrastructures. Nous employons une approche systémique comparative et nous nous centrons sur quatre grandes sources de coûts de transaction pour obtenir le soutien des Autochtones : les causes historiques, les exigences du cycle de vie des infrastructures, la mise en œuvre inadéquate des compétences fiscale et environnementale des Autochtones et une participation économique inadéquate.

7

Cette histoire de coûts de transaction élevés pour les corridors d'infrastructure n'est pas unique et est plutôt courante dans la facilitation des investissements en général sur les terres des Premières Nations (Richard et al. 2009).

Nos conclusions n'ont rien de surprenant. L'héritage colonial consistant à exclure par voie législative les peuples autochtones de l'économie – et à exclure les gouvernements autochtones et leurs compétences de la fédération – a généré de nombreux coûts de transaction qui sont liés à la méfiance à l'égard des gouvernements centraux; des capacités différentes d'accompagnement des projets et des négociations; des accords non normalisés comportant des éléments fiscaux, environnementaux et économiques non normalisés; et la confusion quant à la gouvernance et à la représentation.

Nous dégageons deux grandes stratégies pour réduire ces coûts de transaction : des programmes fédéraux et provinciaux ciblés et des compétences autochtones décentralisées soutenues par des institutions dirigées par des Autochtones. Nous constatons que la stratégie consistant à mettre en place des programmes échoue en raison de la méfiance. Par ailleurs, les programmes sont presque toujours conçus pour traiter les symptômes des coûts de transaction élevés et non leurs causes systémiques. De plus, ils peuvent également exacerber la lourdeur bureaucratique, qui peut augmenter, au lieu de diminuer, les coûts de transaction.

Nous estimons qu'une meilleure approche consiste à appuyer la mise en œuvre des compétences autochtones en matière de fiscalité, de finances, de terres, d'infrastructure, d'économie et d'environnement, le tout soutenu par des institutions dirigées par des Autochtones. Nous affirmons que les coûts de transaction causés par les problèmes systémiques ne peuvent pas être efficacement réduits par les programmes, mais nécessitent plutôt des approches institutionnelles qui soutiennent la mise en œuvre et l'innovation juridictionnelles. Nous recensons de nombreuses institutions dirigées par des Autochtones qui pourraient favoriser la réduction systématique des coûts de transaction afin d'assurer une plus grande participation fiscale et économique des Autochtones dans les projets de corridors d'infrastructures.

Pour ce qui est des compétences fiscales, financières, économiques et d'infrastructure, les institutions repérées sont la Commission de la fiscalité des Premières Nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations, l'Administration financière des Premières Nations, le Centre d'économie autochtone Tulo et le projet d'Institut des infrastructures des Premières Nations. Pour ce qui est des compétences foncières, environnementales et économiques, les institutions sont le Centre de ressources foncières des Premières nations et la Coalition des grands projets des Premières Nations. Bon nombre de ces institutions fonctionnent en vertu de cadres législatifs, comme la Loi sur la gestion financière des premières nations et la Loi sur la gestion des terres des premières nations, qui fournissent un processus efficace pour mettre en œuvre ces compétences au sein de la fédération. Plus de la moitié des Premières Nations au Canada sont touchées soit par la Loi sur la gestion financière des premières nations, soit par la Loi sur la gestion des terres des premières nations, soit par les deux.

Nous constatons que ces institutions ont commencé à travailler ensemble pour coordonner leurs services et faire progresser les innovations juridictionnelles et institutionnelles afin de réduire davantage les coûts de transaction pour les corridors d'infrastructures et d'autres initiatives économiques autochtones. Selon nous, élargir

le soutien de ces institutions, encourager une plus grande coordination entre elles et mettre en place davantage de compétences autochtones le long des corridors d'infrastructures est le moyen le plus efficace de réduire les coûts de transaction et d'obtenir plus d'avantages économiques et fiscaux pour les peuples et les gouvernements autochtones ainsi que pour tous les Canadiens.

Le tableau ci-dessous résume les coûts de transaction du corridor d'infrastructures identifiés dans le présent document, présente la source de ces coûts et propose des stratégies institutionnelles/juridictionnelles autochtones pour réduire les coûts.

Coût de transaction	Source	Proposition
Contexte historique		
La méfiance envers les gouvernements fédéral et provinciaux entrave les changements nécessaires à une pleine participation	L'héritage colonial nie les droits, les titres et les compétences Autochtones	Stratégie dirigée par les Autochtones pour créer des institutions et affirmer leurs compétences
Systèmes de développement des infrastructures		
Il n'y a aucun mécanisme pour transposer les avantages fiscaux et économiques des projets de corridor en projets d'infrastructures communautaires	Contrôle externe du processus de développement des infrastructures communautaires	Institut des infrastructures des Premières Nations proposé
Absence de compétence en matière de gestion des terres et cadre inefficace d'enregistrement des titres de propriété sur les terres ancestrales	Restrictions imposées par la <i>Loi sur les Indiens</i> en matière de gestion des terres et de titres fonciers	<i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i> et système d'enregistrement foncier national proposé
Limites dans les capacités administratives, l'accès à l'expertise technique et les réseaux de soutien	Affirmation limitée des compétences sur le développement des infrastructures	Institut des infrastructures des Premières Nations proposé et Centre d'économie autochtone Tulo
Relation fiscale autochtone mal précisée et pouvoirs fiscaux inadéquats	Les choix fiscaux limités contribuent à la dépendance	Redevance sur les ressources des Premières Nations proposée
Relations fiscales		
Négociation d'accords de consultation préliminaires	Compétences autochtones insuffisamment reconnues ou mises en œuvre	Redevance sur les ressources des Premières Nations proposée et compétences environnementales des Autochtones
Paiements négociés des promoteurs (pseudo-imposition) ou partage des revenus avec les provinces (impôts d'occasion)	Compétence limitée en matière de fiscalité autochtone	Redevance sur les ressources des Premières Nations proposée
Ententes et paiements non normalisés	Manque de soutien institutionnel et de transparence	Coalition des grands projets des Premières Nations et Conseil de gestion financière des Premières Nations
Relation fiscale axée sur les transferts qui ajoute un coût de transaction supplémentaire en raison de la coordination fiscale	Trop peu de compétences fiscales et réglementaires pour les gouvernements autochtones	<i>Loi sur la gestion financière des premières nations</i> , pouvoirs fiscaux et soutien institutionnel
Participation économique		
Les gouvernements provinciaux et autochtones partagent des compétences environnementales concurrentes	Peu de compétences autochtones en matière d'évaluation environnementale mises en œuvre et manque de soutien institutionnel	<i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i> et Coalition des grands projets des Premières Nations
Coûts souvent sous-estimés pour les développement des capacités et la formation pour assurer des quotas d'emploi	Nature de la relation du secteur privé avec les gouvernements autochtones	Centre d'économie autochtone Tulo et Coalition des grands projets des Premières Nations

Coût de transaction	Source	Proposition
Le manque de valeur nette du logement entrave le démarrage des entreprises et rend difficile l'atteinte des quotas d'opportunités d'affaires	Restrictions foncières imposées par la <i>Loi sur les Indiens</i>	Conseil consultatif des terres des Premières Nations et système d'enregistrement foncier national proposé
Les accords de participation nécessitent une gouvernance collective et un accès au crédit ou à des flux de revenus publics sécurisés	Absence de cadre de gouvernance collective et options limitées en matière de flux de revenus sécurisés	Coalition des grands projets des Premières Nations, Commission de la fiscalité des premières nations et Administration financière des Premières nations