

# Méthodes de partage des coûts d'infrastructure



**First Nations  
Infrastructure Institute**  
Institut des infrastructures  
des Premières Nations

Novembre 2024

## Introduction au partage des coûts d'infrastructure

Le présent document d'information décrit la méthode de partage des coûts proposée par l'IIPN pour les projets d'infrastructures autochtones. Il inclut une brève description des étapes suivantes :

1. Estimer les coûts globaux du cycle de vie.
2. Identifier les utilisateurs de l'infrastructure.
3. Répartir les coûts entre les utilisateurs.
4. Identifier les sources.
5. Envisager l'utilisation d'outils de recouvrement des coûts.
6. Évaluer les options de financement.
7. Confirmer la durabilité.

### Étape 1 : Estimer les coûts globaux du cycle de vie.

Estimer les coûts globaux du cycle de vie du projet d'infrastructure. Des professionnels comme les ingénieurs (dans le cas des réseaux de services publics et des réseaux routiers) ou les architectes (dans le cas des édifices) préparent souvent les estimations de coûts. Il est important de prendre trois types de coûts en considération, soit les coûts en capital, les coûts réguliers liés à l'exploitation et à l'entretien courants, ainsi que les coûts périodiques liés aux travaux futurs de réfection, de rénovation ou de remplacement d'éléments majeurs de l'infrastructure.

### Étape 2 : Identifier les utilisateurs de l'infrastructure.

Identifier les groupes qui auront accès à l'infrastructure ou qui bénéficieront du service qu'elle fournira. Prenons l'exemple d'un réseau d'alimentation en eau : l'infrastructure peut fournir un service d'eau aux résidences des membres et aux édifices communautaires de la Nation. Toutefois, elle peut aussi fournir un service d'eau aux unités de logement du marché, aux édifices commerciaux ou industriels, ou encore à d'autres types d'édifices situés sur les terres et réservés au développement économique. Il est important d'identifier tous les groupes d'utilisateurs. En effet, on peut répartir différemment les coûts entre différents groupes d'utilisateurs (étape 3). De plus, les sources adéquates (étape 4) et les méthodes de recouvrement des coûts (étape 5) peuvent différer selon les groupes d'utilisateurs.

### Étape 3 : Répartir les coûts estimatifs entre les utilisateurs de l'infrastructure.

L'IIPN encourage les Nations à aborder la répartition des coûts en gardant le principe d'équité à l'esprit. Cela signifie que les coûts sont imputés aux groupes d'utilisateurs identifiés conformément au coût estimatif exigé pour la prestation du service à ces groupes. Il est important de souligner que la méthode de répartition des coûts entre les groupes d'utilisateurs varie vraisemblablement selon les différents types de coûts. Ce cadre de

partage tient compte de la portion des coûts que chaque groupe d'utilisateurs impose au système, par rapport aux autres. Une méthodologie de répartition équitable peut se fonder sur diverses caractéristiques, dont l'emplacement, le nombre d'utilisateurs et le volume d'utilisation.

#### **Étape 4 : Identifier les sources.**

Identifier les sources de fonds pour tous les types de coûts selon leur répartition entre tous les groupes d'utilisateurs. Ces sources peuvent inclure les subventions et le financement publics, les sources de revenus autonomes, notamment les recettes locales ou les autres recettes (selon la définition de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*), les économies ou les fiducies existantes, ou encore d'autres sources. En ce qui concerne l'identification des sources potentielles, la méthode de l'IIPN s'appuie sur deux principes :

1. Il incombe au gouvernement fédéral de financer les projets d'infrastructure sur les réserves, lorsqu'ils permettent de fournir les services requis aux membres des Nations. Le Canada devrait constituer, par l'intermédiaire de Services aux Autochtones Canada, la principale source de fonds qui permettra d'acquitter les frais liés à la prestation des services requis aux membres des Nations.
2. Les Nations devraient avoir la possibilité de percevoir directement des fonds auprès des résidents non membres et de ceux qui utilisent les terres des réserves à des fins de développement économique, en vue d'acquitter les frais liés à l'infrastructure requise pour la prestation de services à ces groupes.

#### **Étape 5 : Envisager l'utilisation d'outils de recouvrement des coûts.**

En vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF), les Premières Nations participantes peuvent se doter de pouvoirs fiscaux qui sont conçus spécialement pour permettre de recouvrer les coûts liés à l'aménagement, à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure. L'IIPN encourage les Nations à envisager l'utilisation des outils fiscaux de la LGF, qui sont présentés sommairement ci-dessous, lorsque ces Nations souhaitent percevoir directement des fonds auprès de résidents d'unités de logement du marché et de ceux qui utilisent des terres de réserve à d'autres fins de développement économique, et lorsque ces fonds sont destinés à couvrir les coûts liés à l'infrastructure requise pour la prestation de services à ces groupes.

<b>Outils fiscaux offerts en vertu de la Loi sur la gestion financière des premières nations</b>	<b>Conçus pour le recouvrement des coûts liés aux activités suivantes :</b>
Droits d'aménagement	Travaux majeurs d'immobilisations relatifs à des infrastructures hors site (profitant à plusieurs sites d'aménagement)
Taxes sur les services	Travaux d'immobilisations relatifs à des infrastructures sur site (souvent accomplis durant des rénovations)
Frais d'utilisation	Exploitation et entretien courants de l'infrastructure
Impôt foncier	Coûts en capital, coûts d'exploitation et coûts d'entretien

L'annexe A fournit des renseignements complémentaires sur les pouvoirs fiscaux présentés dans le tableau ci-dessus.

En plus des pouvoirs fiscaux offerts en vertu de la LGF, l'IIPN devrait encourager les Nations qui gèrent leurs terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou de leur propre code foncier (pour celles qui participent à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres de premières nations) à recouvrer des coûts en optant pour l'application d'un règlement ou d'une loi sur la viabilisation des lotissements et des aménagements.

<b>Autres outils offerts en vertu de la Loi sur les Indiens et du Code foncier</b>	<b>Contributeur au recouvrement des coûts liés aux activités suivantes :</b>
Règlement ou loi sur la viabilisation des lotissements et des aménagements	Travaux d'immobilisations relatifs à des infrastructures (profitant à des sites individuels d'aménagement ayant le même propriétaire)

## **Étape 6 : Évaluer les options de financement.**

Définir et évaluer les possibilités d'étaler les coûts en capital au fil du temps, en contractant des emprunts et en affectant les futurs fonds au service de la dette. Les Nations peuvent synchroniser, de concert avec les prêteurs, la durée d'un prêt avec la phase opérationnelle prévue pour l'infrastructure. Elles pourraient envisager la possibilité de financer les coûts en

capital, si la source des fonds consiste en une future série de transferts de capital effectués par le gouvernement fédéral (monétisation), ou si la source des fonds est prélevée directement auprès des bénéficiaires du service (grâce aux outils fiscaux de LGF, par exemple), ou s'il s'agit d'autres sources, comme les sources de revenus autonomes. Parmi les prêteurs auxquels les Nations peuvent faire appel, mentionnons l'Autorité financière des Premières Nations, la Banque de l'infrastructure du Canada, par le biais de son Initiative d'infrastructures pour les communautés autochtones, la Banque des Premières Nations du Canada, par le biais de son programme de prêts pour l'aménagement des terres autochtones, ainsi que les banques commerciales, entre autres.

### **Étape 7 : Confirmer la durabilité.**

Bâtir un modèle financier qui prévoit l'ensemble des sources et des usages relatifs aux fonds pour toute la durée de vie du projet, afin d'en confirmer la durabilité financière. Le modèle devrait démontrer que les ressources financières suffiront à couvrir tous les frais prévus au moment où il faudra les engager.

La méthode proposée par l'IIPN pour le partage des coûts d'infrastructure, décrite dans les étapes ci-dessus, assure l'application de modèles financiers durables qui, à leur tour, favorisent la réalisation de projets d'infrastructure plus durables, la prestation de services plus durables et l'amélioration des résultats liés aux infrastructures pour les Nations participantes.

## Annexe – Outils de recouvrement des coûts de la LGF

### Droits d'aménagement

- Ce paiement unique est perçu auprès des promoteurs de projets sur les terres de réserve.
- Il est exigé au moment de l'approbation du permis de construction, de l'approbation du lotissement ou de l'approbation de l'aménagement.
- Il sert à compenser certains coûts d'infrastructure directement ou indirectement attribuables à l'aménagement.
- L'infrastructure doit desservir, directement ou indirectement, l'aménagement pour lequel on impose des droits.
- On peut prélever ces droits pour contribuer à couvrir les coûts en capital associés à l'instauration, à la construction, à la modification ou à l'agrandissement d'un réseau d'égouts ou d'alimentation en eau, d'installations de drainage, ou d'une infrastructure de transport, ou encore à l'aménagement et à l'amélioration de parcs et d'aires récréatives.
- Pour instaurer des droits d'aménagement, les Nations intéressées peuvent édicter leur propre loi en vertu de la LGF.
- La CFPN peut offrir du soutien institutionnel aux Nations intéressées.

### Taxes sur les services

- Ces taxes sont perçues pour financer l'amélioration d'un service en particulier, contrairement aux impôts fonciers (qui génèrent des recettes que les Nations peuvent dépenser à plusieurs fins générales). Les recettes découlant d'une taxe sur les services ne peuvent être dépensées qu'aux fins du service pour lequel elles sont perçues en particulier.
- Ces taxes sont perçues annuellement auprès des propriétaires fonciers qui bénéficient de l'amélioration d'un service en particulier, mais pour un nombre fixe d'années seulement.
- Les projets admissibles pour l'amélioration des immobilisations comprennent les systèmes d'eau potable et d'eaux usées, les infrastructures de transport, ainsi que l'acquisition et l'amélioration de parcs.
- Habituellement, la Nation verse un paiement unique pour améliorer l'infrastructure, notamment grâce à un emprunt, puis elle récupère ce paiement au fil du temps en imposant une taxe sur les services aux propriétaires fonciers. La Nation peut consacrer les recettes générées par les taxes annuelles sur les services au remboursement du prêt, en synchronisant sa durée avec le délai fixé pour ces taxes.
- Les taxes sur les services peuvent s'appliquer à toute la réserve, ou à une zone désignée seulement.

- Pour instaurer une taxe sur les services, les Nations intéressées peuvent édicter leur propre loi en vertu de la LGF.
- La CFPN peut offrir du soutien institutionnel aux Nations intéressées.

## **Frais d'utilisation**

- Contrairement aux impôts fonciers (qui génèrent des recettes que les Nations peuvent dépenser à plusieurs fins générales), les frais d'utilisation sont perçus pour financer les coûts de prestation d'un service en particulier. Les recettes découlant des frais perçus pour un service particulier ne peuvent être dépensées que pour le service en question.
- Les frais d'utilisation sont perçus auprès des utilisateurs du service.
- On peut imposer ces frais pour la prestation de services ou l'utilisation d'installations sur les terres de réserve. Ces frais ont trait à l'eau, aux égouts, au transport, à la gestion des déchets solides, aux loisirs et à d'autres services de nature similaire.
- Les recettes découlant des frais d'utilisation doivent être déposées sur le compte de recettes locales de la Nation et dépensées conformément à sa loi annuelle sur les dépenses.
- Les frais d'utilisation peuvent favoriser une répartition plus équitable des coûts. Ils permettent de transférer la charge de la base d'imposition générale aux personnes qui utilisent le service ou en bénéficient directement. Les contribuables sont généralement en faveur du recours aux frais d'utilisation, parce qu'ils reposent sur une approche « utilisateur-payeur ».
- Les entités exemptées d'impôt (comme les autres gouvernements) peuvent être assujetties aux frais d'utilisation.
- Pour instaurer des frais d'utilisation, les Nations intéressées peuvent édicter leur propre loi en vertu de la LGF.
- La CFPN peut offrir du soutien institutionnel aux Nations intéressées.

## **Impôt foncier**

- Cet impôt est perçu annuellement auprès des détenteurs d'intérêts fonciers sur les réserves (locataires).
- Il peut financer l'infrastructure, mais on le perçoit également pour financer des activités exercées à des fins plus générales, notamment l'administration, les services de protection, le développement communautaire, l'aménagement foncier et le zonage, la santé, l'éducation, ainsi que d'autres services.
- La Nation conserve ses recettes fiscales foncières dans un compte distinct de ses autres fonds, appelé « compte de recette locales ».
- La Nation autorise la dépense des recettes fiscales foncières en conformité avec sa loi annuelle sur les dépenses.

- Pour instaurer un régime d'impôt foncier, la Nation édicte une loi sur l'imposition foncière (et une loi sur l'évaluation foncière) en vertu de la LGF. Chaque année, la Nation établit ses taux d'imposition foncière conformément à sa loi annuelle sur les taux.
- La CFPN peut offrir du soutien institutionnel aux Nations intéressées.