



# Rapport au Parlement sur l'examen législatif de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*

mars 2012



française (En ligne)  
QS-2025-00-FF-A1  
Catalogue:R3-166/2012F-PDF  
ISBN:978-1-100-99077-4

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE EXÉCUTIF .....</b>	<b>iv</b>
<b>CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Finalité et objectif du présent rapport.....</i>	<i>1</i>
1.2 <i>Les institutions.....</i>	<i>1</i>
1.3 <i>Fonctionnement de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations .....</i>	<i>2</i>
1.4 <i>Mise en œuvre de la Loi à ce jour.....</i>	<i>3</i>
<b>CHAPITRE 2 : RÉSULTATS DES CONSULTATIONS : QUESTIONS SOULEVÉES ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE L'APPLICATION DE LA LOI .....</b>	<b>8</b>
2.1 <i>Problèmes soulevés lors des consultations .....</i>	<i>8</i>
<b>ANNEXE A : POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS.....</b>	<b>13</b>
<b>ANNEXE B: RÉSUMÉ DES DÉPENSES.....</b>	<b>17</b>

## SOMMAIRE EXÉCUTIF

La *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* oblige le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien, en consultation avec la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations et l'Institut de la statistique des premières nations, à examiner les dispositions et l'application de la *Loi*, ainsi que les activités des institutions, et à présenter un rapport sur les résultats de cet examen aux deux chambres du Parlement.

La *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006; elle a reçu l'appui de tous les partis au Parlement. Depuis, 70 Premières Nations ont été inscrites à l'annexe de la *Loi*, à leur demande. Les institutions sont en grande partie fonctionnelles. Un système de normes et de procédures a été créé, qui confère de la crédibilité à la forme, au contenu et au processus d'approbation des lois sur la gestion des finances, et qui valide les systèmes d'attestation du rendement financier et de gestion financière. Les Premières Nations qui prélèvent des impôts en vertu de la loi ont des lois sur les recettes locales qui sont plus claires que les dispositions prévues par la *Loi sur les Indiens*, d'où des systèmes fiscaux renforcés, une représentation accrue des contribuables et une conformité plus grande avec les normes nationales.

Un règlement a été établi en vertu de la *Loi*, qui permet aux Premières Nations de titriser leurs propres sources de revenus. L'exercice pourrait élargir considérablement la possibilité, pour les Premières Nations, d'investir leurs propres ressources afin de financer leur participation au développement économique qui se produit dans leurs territoires traditionnels. Des Premières Nations dans tout le pays demandent à être inscrites à l'annexe de la *Loi*.

Un consortium bancaire ayant été établi, l'accès immédiat des Premières Nations au crédit repose sur la constitution d'un pool d'emprunts avant que la première débenture soit émise. Les agences de cotation et maisons de courtage ont été consultées tout au long de la phase d'élaboration et elles ont étudié en détail et compris le cadre de surveillance créé par la *Loi*. Le marché devrait être favorable à l'émission de la première obligation en 2012.

En 2011 et 2012, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a consulté les quatre institutions autochtones ci-dessus pour répondre à ce besoin. Le présent rapport résume les résultats de cette consultation, et recense certains problèmes que les Premières Nations et les institutions doivent résoudre pour mettre en œuvre la *Loi*, ainsi que les possibilités qui existent d'améliorer l'application de la *Loi* et les activités des institutions.

## CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

### **1.1 Finalité et objectif du présent rapport**

L'article 146 de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* fait obligation au ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien d'effectuer un examen de la *Loi*, après consultation des quatre institutions établies par la *Loi*.

*146. Dans les sept ans suivant la sanction de la présente loi, le ministre, après avoir consulté la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations, effectue un examen des dispositions et de l'application de la présente loi et du fonctionnement de ces institutions et dépose son rapport devant chaque chambre du Parlement, accompagné des modifications qu'il recommande en ce qui a trait à l'évolution de leur mandat et de leur fonctionnement.*

Le présent rapport est le fruit de consultations menées durant plus d'une année avec les quatre institutions établies par la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, à savoir la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations et l'Institut de la statistique des premières nations.

Ce rapport, qui est soumis au Parlement, expose les principaux enjeux et problèmes associés à la mise en œuvre de la *Loi*.

### **1.2 Les institutions**

La *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* a créé le cadre législatif pour l'établissement de quatre institutions nationales des Premières Nations : la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations et l'Institut de la statistique des premières nations. Ensemble, ces institutions renforcent la capacité des gouvernements des Premières Nations à pourvoir au bien-être social et économique de leurs collectivités, et fournissent les outils pratiques dont disposent les autres gouvernements pour assurer une gestion financière moderne.

- La **Commission de la fiscalité des premières nations** est une société à régie partagée qui prend en charge et simplifie l'approbation des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière et aux recettes locales des Premières Nations participantes, qui renforce la capacité administrative par moyen d'échantillons de textes législatifs et de formation accrédité, et qui concilie les intérêts des Premières Nations et ceux des contribuables.

- Le **Conseil de gestion financière des premières nations** est une société à régime partagée qui aide les Premières Nations à renforcer leurs régimes de gestion financière locale et qui fournit une certification indépendante pour faciliter les emprunts contractés auprès de l'Administration financière des Premières Nations et pour favoriser le développement économique.
- L'**Administration financière des premières nations** est une organisation sans but lucratif qui permet aux Premières Nations qualifiées de collaborer à l'emprunt de capitaux privés à long terme, à des taux préférentiels, par l'émission de débentures, et qui offre aussi des services de placement aux Premières Nations et à leurs organisations.
- L'**Institut de la statistique des premières nations** est une société d'État autonome, dirigée par les Premières Nations et créée en vue d'améliorer la qualité et l'accessibilité des statistiques relatives aux Premières Nations, de manière à améliorer la planification, la prise de décisions et les placements de toutes les Premières Nations aussi bien que des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

### **1.3 Fonctionnement de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations**

La Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations vise à améliorer la certitude, la confiance et l'infrastructure au profit des Premières Nations, des contribuables et des investisseurs auxquels elle s'applique. Pour ce faire, la Loi renforce les systèmes d'impôt foncier et de gestion financière des Premières Nations, donne aux Premières Nations de nouveaux outils pour le prélèvement d'impôt, établit une nouvelle norme en matière de reddition de comptes, donne aux Premières Nations l'accès aux marchés financiers dont disposent les autres gouvernements et permet une représentation accrue des contribuables. De plus, la Loi encourage l'utilisation de normes financières performantes, améliore la gestion financière et aide à la mise en place d'une capacité de gestion statistique, tout en encourageant la participation des Premières Nations aux activités nationales de collecte de données.

La participation à la Loi est facultative. Chaque Première Nation détermine si elle souhaite participer aux régimes d'imposition et d'emprunt créés par la Loi et ses règlements d'application. Pour participer à la Loi, une Première Nation doit d'abord demander d'être inscrite à son annexe. Les Premières Nations inscrites à l'annexe ont le choix de recourir aux services d'une de ces quatre institutions, de toutes ou d'aucune. L'inscription à l'annexe nécessite l'adoption d'une résolution par le conseil de bande de la Première Nation, après quoi Affaires autochtones et Développement du Nord Canada doit procéder aux modifications réglementaires nécessaires.

Une fois inscrite à l'annexe, une Première Nation peut commencer à recourir aux services d'une, de plusieurs ou de la totalité des institutions.<sup>1</sup> Principalement, les

---

<sup>1</sup> Une Première Nation n'a pas besoin d'être inscrite à l'annexe de la *Loi* pour accéder à tous les services institutionnels ou à toutes les institutions. Par exemple, toute Première Nation peut participer aux services d'investissement proposés par l'Administration financière des premières nations. De plus, l'Institut de la statistique des premières nations peut travailler avec toutes les

Rapport au Parlement sur l'examen législatif de la  
*Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*

---

Premières Nations choisissent de participer à la Loi pour pouvoir lever des impôts fonciers en vertu de la Loi, pour accéder aux services de conseil en gestion financière et de développement des capacités du Conseil de gestion financière des premières nations, ou pour participer à des emprunts en commun par l'entremise de l'Administration financière des premières nations.

L'exercice des pouvoirs prévus à la Loi nécessite une étroite collaboration entre les Premières Nations et les institutions. Une Première Nation qui souhaite établir la compétence en matière d'imposition foncière sous le régime de la Loi doit prendre un texte législatif relatif à l'imposition foncière et le faire approuver par la Commission de la fiscalité des premières nations, de manière à assurer l'observation des exigences de la Loi dans la perception et la gestion des impôts fonciers et, dans le cas des Premières Nations qui s'appuient sur les recettes d'imposition foncière pour participer à un emprunt par le truchement de l'Administration financière des premières nations, à rassurer les prêteurs quant au bon fonctionnement des systèmes.

Les Premières Nations qui participent aux emprunts en commun de l'Administration financière des premières nations sont appelées « membres emprunteurs ». Les Premières Nations peuvent adosser leur emprunt à un ou deux types de recettes : les recettes d'imposition foncière ou les « autres recettes » définies au Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes. Pour devenir membre emprunteur, une Première Nation doit passer avec succès une épreuve visant à déterminer son rendement financier et, par la suite, obtenir un certificat attestant que ses systèmes de gestion financière respectent les normes du Conseil de gestion financière des premières nations.

L'obligation faite aux Premières Nations de faire approuver par la Commission de la fiscalité des premières nations les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière, et de faire certifier par le Conseil de gestion financière des premières nations leurs systèmes de gestion et leur rendement financier offre aux prêteurs plusieurs paliers d'assurance quant au bon fonctionnement des systèmes. Ces niveaux ont été créés pour permettre aux Premières Nations d'accéder à des financements à taux d'intérêt plus bas et à long terme que ce qu'ils pouvaient accéder à indépendamment (c.-à-d. en dehors du régime d'emprunts en commun de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations).

#### **1.4 Mise en œuvre de la Loi à ce jour**

L'évaluation complétée par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada en 2011, confirme que la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*

*répond à un besoin permanent en offrant aux Premières nations qui le désirent la possibilité de renforcer leurs capacités et d'avoir accès à des outils de financement utilisés par les gouvernements locaux pour stimuler le*

---

Premières Nations, et non pas seulement avec les Premières Nations qui sont inscrites à l'annexe.

Rapport au Parlement sur l'examen législatif de la  
*Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*

---

*développement économique. Ils traitent aussi de questions de longue date liées à l'actualité des statistiques autochtones et à leur intégralité.*<sup>2</sup>

L'évaluation a conclu que la Commission de la fiscalité et le Conseil de gestion financière offraient tous deux la totalité des services prévus dans leur mandat, mais que les indices relatifs à l'Institut de la statistique des premières nations étaient insuffisants pour évaluer les progrès mesurables vers l'atteinte de ses résultats. Elle a aussi constaté que l'Administration financière des premières nations remplissait ses responsabilités aux termes de la *Loi* comme prévu, mais que la mesure de l'atteinte des résultats recherchés ne sera déterminée, en fin de compte, qu'après l'émission d'une obligation inaugurale. À propos des retards qui font que certaines institutions ne sont pas encore fonctionnelles, l'évaluation révèle, comme circonstance atténuante, des retards dans la nomination des membres du conseil d'administration pour le Conseil de gestion financière des premières nations et l'Institut de la statistique des premières nations.

Faits saillants de la mise en œuvre de la *Loi* sont résumés ci-dessous.

### ***Adhésion des Premières Nations***

À la fin de 2011, quelque 70 Premières Nations de six provinces avaient été ajoutées à l'annexe de la *Loi*.<sup>3</sup> Onze autres Premières Nations ont transmis des résolutions du conseil de bande pour être inscrites à l'annexe, et elles sont sur le point de l'être.<sup>4</sup>

### ***Transparence et reddition de comptes***

Le Conseil de gestion financière des premières nations a établi des normes relatives aux textes législatifs sur la gestion financière, aux systèmes de gestion financière et au rendement financier des Premières Nations. Ces normes aident les Premières Nations à créer des régimes multidimensionnels de responsabilisation et de transparence qui inspirent la confiance à l'égard des systèmes de gestion et de déclaration financières des Premières Nations chez les membres des Premières Nations, les institutions financières et les investisseurs. La *Loi* visait également à accroître la transparence des systèmes de fiscalité foncière grâce à l'amélioration des dispositions en matière de notification des membres et des contribuables et à la publication des normes, procédures et lois approuvées dans la Gazette des premières nations.

---

<sup>2</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. *Évaluation de la mise en œuvre de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*. Avril 2011.

Disponible: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1320691523906/1320696419721>. [1 février 2012].

<sup>3</sup> Des 70 Premières Nations inscrites à l'annexe de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, 50 se trouvent en Colombie-Britannique, une en Alberta, neuf en Saskatchewan, deux au Manitoba, quatre en Ontario et quatre au Nouveau-Brunswick.

<sup>4</sup> Renseignements valables au 10 janvier 2012.

### ***Clarté et cohérence des lois des Premières Nations***

Les textes législatifs sur les recettes locales se sont révélés plus clairs et cohérents que les règlements administratifs relevant de la *Loi sur les Indiens* promulgués avant 2007, grâce aux normes établies par la Commission de la fiscalité des premières nations et à la Gazette des premières nations.

### ***Régimes fiscaux fonciers des Premières Nations***

Les Premières Nations qui perçoivent un impôt foncier en vertu de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* obéissent à un système plus rigoureux, responsable, transparent, efficace et simplifié que celles qui le font en vertu de la *Loi sur les Indiens*. De plus, la *Loi* donne aux Premières Nations plus d'options pour la collecte de revenus, des mécanismes clairs et efficaces pour l'exécution des dispositions et la possibilité d'accéder au financement par débenture. La *Loi* comble également une lacune importante dans les pouvoirs d'imposition prévus par *Loi sur les Indiens* : elle exige que les lois sur les recettes locales fassent l'objet d'un avis public et que le contribuable ait l'occasion de s'exprimer à leur sujet avant leur promulgation par une Première Nation.

### ***Nombre de Premières Nations qui perçoivent un impôt foncier***

Un total de 43 Premières Nations a commencé pour la première fois à percevoir un impôt foncier depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, dont 34 sous le régime de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, et neuf sous celui de la *Loi sur les Indiens*.<sup>5</sup> Cette augmentation dans le nombre de Premières Nations percevant l'impôt foncier s'est traduite par une augmentation nette dans les recettes d'impôt foncier qu'elles perçoivent. Appuyées par la Commission de la fiscalité des premières nations, les Premières Nations ont recueilli 99.8M\$ à ce jour en impôts fonciers sous le régime de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*.<sup>6</sup>

### ***Certification et formation professionnelle***

La Commission de la fiscalité des premières nations a collaboré avec le Tulo Centre of Indigenous Economics et l'Université Thompson Rivers à la création du premier certificat, accrédité par une université canadienne, en administration fiscale des Premières Nations. Des étudiants représentant 42 Premières Nations de tout le pays ont obtenu 172 crédits universitaires dans le cadre de ce programme particulier. En octobre 2011, onze étudiants ont reçu leur certificat en administration fiscale des Premières Nations. La Commission a aussi élaboré le Tax Administration Software, un outil qui guide les administrateurs fonciers des Premières Nations à travers le cycle fiscal annuel

---

<sup>5</sup> Exactes en date de 10 janvier, 2012.

<sup>6</sup> Source : La Commission de la fiscalité des Premières Nations. Exactes en date 31 décembre 2011. L'évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* note aussi que la Commission de la fiscalité a aidé les premières nations qui perçoivent des impôts sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à percevoir environ 115 millions de dollars en imposition foncière sur la même période.

tout entier : évaluations, budgétisation, approbation des taux, avis d'imposition, perception et application forcée.<sup>7</sup> Le Conseil de gestion financière des premières nations a préparé un cours intitulé *Navigating First Nations' Financial Management Systems* (naviguer dans les systèmes de gestion financière des Premières Nations), et a conclu une entente avec le College of Extended Learning de l'Université du Nouveau-Brunswick, le Tulo Centre of Indigenous Economics et l'Université Thompson Rivers en vue d'offrir le cours.

### ***Progrès vers l'émission d'une obligation***

L'Administration financière des premières nations avait reçu, le 30 novembre 2011, ses modifications des exemptions relatives aux lois sur les valeurs mobilières provinciales, applicables aux prêts nantis aussi bien par d'autres recettes que par le revenu de l'impôt foncier.<sup>8</sup> Cette exemption consentie par toutes les commissions des valeurs mobilières provinciales au Canada libère l'Administration financière de l'obligation, en vertu des lois provinciales sur les valeurs mobilières, de déposer un prospectus quand elle émet des valeurs mobilières et offre aux investisseurs potentiels dans des débetures une assurance que la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* et le *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes* contiennent tous deux des garanties convenables, ce qui devrait se traduire par une cote d'évaluation des placements lorsque le nombre de Premières Nations certifiées et qui cherchent à emprunter sur les marchés de capitaux aura atteint la masse critique.

L'Administration financière des premières nations a en outre établi son programme de financement provisoire à long terme, dont le taux débiteur est inférieur au taux préférentiel, et qui puisse rivaliser avec les taux débiteurs offerts aux autres gouvernements. Ces taux sont meilleurs que ceux offerts par les banques pour les Premières Nations. Ce programme consentira des prêts-relais et des prêts à la construction aux Premières Nations certifiées par le Conseil de gestion financière ayant adhéré à l'Administration des premières nations en qualité de membre emprunteur. Lorsque les prêts provisoires auront atteint la masse critique jugée attirante par les investisseurs dans les débetures, l'Administration émettra une débeture en remplacement de ces prêts-relais.

---

<sup>7</sup> Ce nouveau logiciel permet d'appliquer les règles administratives et les exigences découlant de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* et de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, de même que les normes et politiques de la Commission de la fiscalité des premières nations.

<sup>8</sup> L'Administration financière des premières nations a obtenu une exemption des commissions des valeurs mobilières provinciales, le 19 août 2008, ce qui la libère de l'obligation, en vertu des lois provinciales sur les valeurs mobilières, de produire un prospectus quand elle émet des valeurs mobilières. Le financement au moyen de l'utilisation des recettes foncières par le membre emprunteur est visé par l'exemption. Le *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes* a donné un choix élargi aux membres emprunteurs et nécessité la préparation d'une nouvelle ordonnance, qui porte sur le financement, par l'intermédiaire de l'Administration financière, au moyen des recettes fiscales ou d'autres recettes, ou les deux. L'Administration financière a ainsi été obligée de demander une modification de l'exemption reçue des commissions des valeurs mobilières provinciales pour les valeurs mobilières assurées par les recettes fiscales ou d'autres recettes (ou les deux) des membres emprunteurs.

L'Administration financière des premières nations prévoit l'émission d'une obligation inaugurale au cours de l'exercice 2012-2013, mais cette émission n'aura lieu que si le Conseil de gestion financière certifie au préalable un nombre suffisant de Premières Nations et que si ces dernières sont prêtes à emprunter à l'Administration financière. L'adoption du *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes* en septembre 2011 a élargi les possibilités pour les Premières Nations de lever des capitaux, car elle leur permet de s'appuyer sur leurs revenus autonomes pour créer une obligation de l'Administration financière des premières nations. L'Administration évalue ces revenus à plus de 4,0 milliards par an. Une Première Nation pourrait décider d'utiliser ces revenus comme garantie pour une obligation.

### ***Fonctionnalité de l'Institut de la statistique des Premières Nations***

En novembre 2008, le Conseil du Trésor a approuvé le plan d'entreprise, le budget de fonctionnement et le budget d'investissements provisoires de l'Institut de la statistique.<sup>9</sup> Les plans de l'Institut pour 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011 ont été suspendus en attendant que le Bureau du vérificateur général ait préparé ses états financiers vérifiés; ainsi, seules les activités autorisées dans son plan d'entreprise inaugural (c.-à-d. essentiellement les activités de démarrage) sont autorisées, et l'Institut ne peut donc avoir accès direct à son crédit du Conseil du Trésor. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a aidé l'Institut, en fonction des besoins, à obtenir des fonds de fonctionnement courant.

Selon l'évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, réalisée de janvier à mars 2011, l'Institut « devient opérationnel ». Néanmoins, l'Institut signale qu'il offre désormais des services et des produits ciblés tant aux Premières Nations qu'aux ministères fédéraux, comme l'y autorise son plan d'entreprise inaugural de 2008, et qu'il a créé la capacité interne, obtenu les ressources nécessaires et constitué les partenariats et réseaux voulus pour atteindre ses résultats.

---

<sup>9</sup> La partie 5 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* fait obligation à toutes les sociétés d'État de présenter tous les ans ces documents au Conseil du Trésor. À l'automne de 2011, l'Institut a remis à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada une ébauche de ses rapports annuels, accompagnés de leurs états financiers non vérifiés.

## **CHAPITRE 2 : RÉSULTATS DES CONSULTATIONS : QUESTIONS SOULEVÉES ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE L'APPLICATION DE LA *LOI***

### ***2.1 Problèmes soulevés lors des consultations***

Conformément à cette exigence législative, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a mené des consultations avec les quatre institutions. Ces consultations, tenues entre 2011 et 2012, ont donné lieu à la présentation de mémoires écrits par les institutions, à la tenue de rencontres avec les quatre institutions et à de nombreuses téléconférences (y compris des téléconférences bilatérales avec chaque institution et des réunions d'un sous-comité consultatif juridique). Les institutions ont demandé l'avis des Premières Nations participant au régime, des contribuables et des autres intervenants à l'appui de ce processus.

Lors des consultations, les institutions ont signalé des problèmes qui découlent de l'application de la *Loi*, ainsi que des possibilités d'amélioration du régime. Ces problèmes et possibilités sont résumés ci-après. La Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations et l'Administration financière des premières nations conviennent que ces problèmes doivent être réglés pour que la *Loi* soit appliquée efficacement.<sup>10</sup>

L'annexe A présente des suggestions formulées par les institutions pour l'amélioration de l'application de la *Loi* et des activités des institutions.

### ***Chevauchement des pouvoirs législatifs d'imposition foncière***

Les institutions ont vivement déploré le chevauchement qui existe entre les pouvoirs législatifs d'imposition foncière. À l'heure actuelle, les Premières Nations qui souhaitent lever des impôts fonciers sur les terres de réserve peuvent le faire sous l'autorité soit de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, soit de la *Loi sur les Indiens*. Au départ, la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* devait remplacer les pouvoirs d'imposition foncière prévus à la *Loi sur les Indiens*. Cependant, au fil du cheminement parlementaire du projet de loi, on a décidé de maintenir le pouvoir d'imposition foncière prévu dans la *Loi sur les Indiens* et de donner un caractère facultatif à celui prévu dans la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*.

La décision de maintenir le pouvoir prévu à la *Loi sur les Indiens*, en plus de celui proposé par la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, a donné naissance à deux systèmes distincts de perception de l'impôt foncier dans les réserves, chacun offrant un degré différent de supervision et de participation gouvernementale. Les institutions ont noté que les systèmes d'imposition foncière créés par la *Loi sur la*

---

<sup>10</sup> L'Institut de la statistique des premières nations ne préconise pas l'adoption de mesures stratégiques particulières pour l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*. Ainsi, il revendique une position neutre en ce qui concerne toutes les modifications qui ne se rapportent pas directement à lui.

*gestion financière et statistique des premières nations* présentent plusieurs avantages par rapport à ceux découlant de la *Loi sur les Indiens*. Plus précisément, les systèmes créés sous le régime de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* sont plus cohérents et transparents, qu'ils permettent une meilleure reddition de comptes et qu'ils assurent un mécanisme de représentation des contribuables qui est largement absent des systèmes prévus par la *Loi sur les Indiens*. Les institutions font également remarquer que le processus mis en place par la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* pour faire approuver les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière est plus efficace et plus simple que celui établi pour les règlements administratifs de la *Loi sur les Indiens*, en plus d'éliminer la nécessité de faire approuver chaque texte législatif par le ministre.

Dans ce contexte, la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations et l'Administration financière des Premières Nations croient qu'il faudrait repenser la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* et la nécessité de maintenir ou non les pouvoirs d'imposition prévus dans la *Loi sur les Indiens*. Les institutions ont également signalé qu'advenant l'élimination de pouvoir d'imposition foncière accordé prévu à la *Loi sur les Indiens* en faveur de le pouvoir accordé prévu à la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, il ne serait plus nécessaire de conserver l'annexe et l'obligation de s'y faire inscrire.

### **Exigences administratives et juridiques**

La *Loi* contient un certain nombre d'exigences administratives et juridiques auxquelles les Premières Nations doivent se plier pour participer à certains aspects du régime. Exigences que les Premières Nations doivent respecter pour participer à certains aspects du régime : ces exigences servent de garde-fou dans le cadre du système d'emprunts en commun. Elles garantissent aux prêteurs que les obligations émises par l'Administration financière des Premières nations constituent un investissement à faible risque, en plus de proposer du financement à des taux d'intérêt moindres auquel les Premières Nations peuvent accéder de façon indépendante. Les institutions ont mis au jour un certain nombre de cas dans lesquels le processus pourrait être rendu plus efficace (voir l'annexe A pour des exemples spécifiques). Selon les institutions, on pourrait facilement y remédier à l'aide de modifications mineures à la *Loi* ou au règlement pertinent.

### **Compétence**

Les freins et contrepoids nécessaires à une application efficace de la *Loi* nécessitent l'exercice de différents niveaux de responsabilité par diverses parties. Étant donné la complexité de la *Loi*, il faut composer avec plusieurs paliers de compétence. Dans ce contexte, les institutions ont mis en lumière un certain nombre de cas où la compétence prévue par la *Loi* pourrait être clarifiée ou renforcés. L'annexe A contient plusieurs autres exemples d'imprécision ou d'inadéquation des pouvoirs prévus par la *Loi*.

### ***Lourdeur administrative***

Les institutions ont également fait part des doléances exprimées par certaines Premières Nations quant à la lourdeur administrative de la participation à la *Loi*. En particulier, il y a l'exigence excessive selon laquelle une Première Nation doit aviser ses membres et contribuables de la modification des lois sur les recettes locales ou des nouvelles lois proposées. La Commission de la fiscalité des premières nations a fait savoir que la période de préavis de 60 jours pour les lois sur les recettes locales qui entrent dans le cadre de la *Loi* est plus longue que toute exigence équivalente imposée aux municipalités de tout le pays, et que les Premières Nations ont mentionné que cette obligation d'aviser les intéressés si longtemps à l'avance est dissuasive pour les Premières Nations qui veulent être inscrites à l'annexe de la *Loi*. La Commission reconnaît qu'une plus grande souplesse est nécessaire en ce qui concerne la forme des avis, la période de préavis et les cas où un avis est nécessaire.

### ***Pouvoirs des institutions***

La création des quatre institutions des Premières Nations constituait un volet important de la *Loi*. Deux de ces quatre institutions – la Commission de la fiscalité des premières nations et l'Administration financière des premières nations – étaient issues d'organismes existants. Les deux autres institutions – à savoir le Conseil de gestion financière des premières nations et l'Institut de la statistique des premières nations – étaient de nouvelles entités mises sur pied pour jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre et l'application de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*. Au cours des dernières années, les efforts déployés dans l'application de la *Loi* ont permis de mieux connaître les besoins des Premières Nations – et, de ce fait, comment les institutions peuvent le mieux y répondre. Dans l'ensemble, les institutions ont déploré la faible marge de manœuvre dont elles disposent pour répondre aux besoins individuels des Premières Nations, l'étroitesse excessive leurs mandats pour combler la demande existante de services, et leur incapacité d'œuvrer avec un grand nombre de Premières Nations (c.-à-d. celles qui ne sont pas inscrites à l'annexe de la *Loi*). On trouve d'autres exemples à l'annexe A.

### ***Pouvoirs des Premières Nations***

Les institutions reconnaissent qu'une clarification est nécessaire au sujet du pouvoir conféré aux Premières Nations de percevoir des droits et d'autres frais pour la prestation de services locaux, de recouvrer les coûts associés aux procédures d'exécution de la *Loi* en cas de non-paiement de l'impôt foncier et d'emprunter de sources autres que l'Administration financière des premières nations dans la mesure où elles sont inscrites à l'annexe de la *Loi*, mais où elles ne sont pas encore membres emprunteurs. Il est aussi nécessaire d'indiquer clairement qu'une Première Nation qui a déjà obtenu un financement à long terme de l'Administration financière des premières nations assuré par les recettes foncières peut toujours obtenir d'une autre institution un financement à long terme supplémentaire assuré par les impôts et d'autres recettes.

### ***Le modèle de financement de l'Administration financière des Premières nations***

Les institutions – et en particulier l'Administration financière des premières nations – ont proposé diverses modifications à la *Loi* qui permettraient de renforcer le modèle de financement de l'Administration financière des premières nations. Par exemple, il serait utile d'ajouter des précisions quant au moment où l'Administration financière passe avant les autres crédetes dans le cas où une Première Nation lui devant de l'argent devient insolvable. Selon l'Administration, il faut préciser le processus de renonciation au titre de membre emprunteur, ainsi que le pouvoir d'établir une disposition générale sur les sanctions applicables aux Premières Nations qui contreviennent à une obligation envers l'Administration. Des exemples additionnels sont donnés à l'annexe A.

### ***Transition entre la Loi sur les Indiens et la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations (et vice-versa)***

Aux dires des institutions, la question des Premières Nations qui opèrent une transition entre la *Loi sur les Indiens* et la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* donne lieu à deux problèmes. Selon les institutions, certaines Premières Nations se demandent si les textes législatifs sur la gestion financière pris en application de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* demeurent valides en vertu de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* lorsqu'une Première Nation passe du régime d'imposition de la première loi au régime de la seconde. Les institutions ont souligné les difficultés transactionnelles et opérationnelles associées à la situation des Premières Nations inscrites à l'annexe qui choisissent de se soustraire à la *Loi*. La *Loi* ne prévoit pas de mécanisme de transition harmonieuse pour les Premières Nations qui souhaitent se soustraire à la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* pour retourner au régime de la *Loi sur les Indiens*. Cela crée un risque pour les Premières Nations et leurs contribuables, en plus de déstabiliser le régime d'imposition. Les institutions approuvent un changement de la loi pour qu'une Première Nation conserve sa position dans l'annexe une fois qu'elle est inscrite, suivant le modèle de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

### ***Responsabilité des institutions***

Les institutions exercent des fonctions qui présentent un degré inhérent de risque. Au besoin, la *Loi* leur assure une protection dans l'exercice de ces fonctions. Cependant, les institutions ont relevé un certain nombre de cas où la protection existante ne suffit pas. Par exemple, le Conseil de gestion financière des premières nations craint d'être obligé, dans le cadre de ses activités d'intervention, d'assumer la gestion d'entreprises appartenant à une Première Nation. La Commission indique ne pas avoir les compétences requises pour exploiter une entreprise et ne souhaite pas engager sa responsabilité en assumant un tel rôle. On trouve d'autres exemples à l'annexe A.

### ***Intégration avec les autres initiatives du gouvernement du Canada***

Les institutions ont souligné la nécessité d'une meilleure intégration avec les autres initiatives et programmes du gouvernement du Canada. On pourrait, par exemple, envisager d'utiliser la certification donnée par le Conseil de gestion financière des

premières nations comme mécanisme substitut pour les exigences d'autres initiatives à participation volontaire, notamment celles découlant de la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* ou de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, et pour d'autres exigences internes au Ministère. On pourrait aussi inclure l'application de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* aux Premières Nations autonomes, et soutenir les programmes d'infrastructure fédéraux des Premières Nations, conformément à l'engagement pris dans le budget de 2010 en vue d'entreprendre un examen « sur les moyens d'appuyer plus efficacement l'accès des Premières Nations à d'autres sources de financement » pour leurs infrastructures.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Le budget de 2010 contenait l'engagement suivant : « Le gouvernement entreprendra en particulier un examen exhaustif de la façon dont il finance à l'heure actuelle l'infrastructure des Premières Nations. Cet examen, qui sera mené en partenariat avec des représentants des Premières Nations, sera axé sur les moyens d'appuyer plus efficacement l'accès des Premières Nations à d'autres sources de financement ainsi que sur des approches qui permettraient d'améliorer la gestion du cycle de vie de ces immobilisations. »  
[<http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-fra.pdf>]

## **ANNEXE A : POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS**

Les suggestions suivantes sont formulées, d'une façon consensuelle, par la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations et l'Administration financière des premières nations pour l'amélioration de l'application de la *Loi* et des activités des institutions.<sup>12</sup>

### ***Exigences administratives et juridiques***

- Préciser que les renvois dans la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* à un « compte de recettes locales » désignent un compte dans une institution financière dans lequel il faut déposer et mettre à part les recettes locales, et que les recettes locales doivent être déclarées séparément des autres recettes, et vérifiées chaque année.
- Préciser que l'obligation de créer une procédure d'appel concerne uniquement les lois sur l'évaluation des Premières Nations, et non l'ensemble des textes législatifs sur l'imposition foncière, comme le laisse entendre actuellement l'alinéa 5(1)a).
- Distinguer entre les différents certificats offerts par le Conseil de gestion financière (le certificat sur les systèmes de gestion financière et le certificat de rendement financier).
- Préciser que le conseil d'une Première nation peut établir ses taux annuels et ses textes législatifs budgétaires au moins une fois par an, à la date fixée au règlement ou avant.
- Exiger qu'un texte législatif sur le taux d'imposition foncière annuel soit applicable uniquement aux lois qui prévoient un taux annuel, et donner aux Premières Nations le pouvoir de fixer un taux annuel qui n'est pas appliqué à la valeur imposable.
- Stipulant que l'exécution des rapports et les vérifications annuelles du compte de recettes locales doivent obéir aux normes de rapport financier du Conseil de gestion financière.
- Prescrire que toutes les lois sur la gestion financière établies en vertu de l'article 9 de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* doivent se conformer aux normes du Conseil de gestion financière concernant de telles lois.

### ***Compétence***

- Prescrire que le président de la Commission de la fiscalité des premières nations peut constituer des comités pour les examens législatifs relevant de l'article 31 et les examens relevant de l'article 33.
- Autoriser la Commission de la fiscalité des premières nations à renvoyer les textes législatifs sur les taux d'imposition et les dépenses devant un comité de la Commission composé d'un ou de plusieurs commissaires, et à renvoyer les autres textes législatifs sur les recettes locales devant un comité de la Commission composé de trois commissaires ou plus.

---

<sup>12</sup> L'Institut de la statistique des premières nations ne prône aucune mesure stratégique particulière pour atteindre les objectifs de la *Loi*, et a donc maintenu sa neutralité sur toutes les modifications touchant les trois autres institutions.

- Préciser que les fonds de l'Administration financière peuvent servir à la construction d'une infrastructure dans des terres qui profitent aux terres de réserve, et pas seulement dans des terres de réserve à proprement parler.
- Préciser que seuls sont admis d'office les textes législatifs sur les recettes locales qui ont été publiés conformément à l'article 34, et prescrire qu'il est autorisé d'admettre d'office les textes législatifs sur la gestion financière.

### ***Lourdeur administrative***

- Abroger l'obligation faite aux Premières Nations de fournir à la Commission de la fiscalité les observations écrites, au sujet des lois sur les recettes locales, reçues à l'occasion des consultations publiques.
- Accorder aux Premières Nations qui passent de la perception de l'impôt foncier en vertu de la *Loi sur les Indiens* à celle en vertu de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* une exemption par rapport à l'obligation, dans la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, d'envoyer un avis à leurs propres membres.
- Réduire les délais de préavis minimums pour les lois sur les recettes locales des Premières Nations, et accorder de la souplesse aux méthodes de préavis aux membres.

### ***Pouvoirs des institutions***

- Accorder au Conseil de gestion financière le pouvoir clair de révoquer le certificat d'une Première nation qui ne lui a pas fourni des renseignements exacts et complets quand elle a demandé son certificat, ou qui a cessé de se conformer aux normes qui ont été à la base de la délivrance du certificat.
- Permettre à toutes les Premières Nations de demander au Conseil de gestion financière des premières nations de revoir leurs lois sur l'administration financière si elles n'ont pas été rédigées en vertu de l'article 9 de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* afin de certifier qu'elles respectent les normes du Conseil en matière de lois sur l'administration financière.
- Consolider et clarifier les pouvoirs du Conseil de gestion financière des Premières Nations dans les cas de cogestion ou de gestion par séquestre-administrateur imposés en vertu de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* et du *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes*.
- Préciser dans la *Loi* que les travaux de l'Institut de la statistique des premières nations aident la Commission de la fiscalité des premières nations et l'Administration financière des premières nations grâce à l'analyse, à l'élaboration et à la diffusion de données relatives à leurs mandats respectifs.
- Prévoir qu'en plus des dix-sept autres domaines précisés dans la *Loi*, l'Institut de la statistique des premières nations puisse recueillir, compiler, analyser et résumer des données sur le logement à des fins statistiques.
- Élargir le mandat du Conseil de gestion financière aux premières nations dont le nom ne figure pas à l'annexe.
- Élargir le mandat de l'Administration financière pour qu'il autorise le versement de fonds à long terme aux Premières Nations dont le nom ne figure pas à l'annexe, et pour que son mandat relatif aux services de placement englobe les Premières Nations dont le nom ne figure pas à l'annexe, les organisations de telles Premières

Nations, les Premières Nations autonomes et les entreprises sous le contrôle d'une ou de plusieurs Premières Nations.

- Conférer au Conseil de gestion financière la souplesse d'approuver une loi sur la gestion financière ou de certifier une Première nation qui se conforme aux normes du Conseil « à tous égards importants ».

### ***Pouvoirs des Premières Nations***

- Élargir la définition de « recettes locales » à un éventail plus large de revenus susceptibles de servir de garanties pour les emprunts auprès de l'Administration financière.
- Conférer clairement aux Premières Nations le pouvoir de percevoir des droits, et d'autres charges, pour la prestation des services locaux.
- Conférer clairement aux Premières Nations le pouvoir de recouvrer les coûts des procédures de mise à exécution en cas de non-paiement de l'impôt foncier.
- Préciser que la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* ne nuit en rien aux pouvoirs d'emprunt d'une Première nation dont le nom figure à l'annexe de cette *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* mais qui n'est pas encore membre emprunteur de l'Administration financière.
- Préciser que l'interdiction d'obtenir des fonds à long terme supplémentaires d'une institution extérieure, garantis par l'impôt foncier, s'applique uniquement aux membres emprunteurs qui reçoivent déjà un financement à long terme, garanti par des recettes d'imposition foncière, de l'Administration financière.

### ***Le modèle de financement de l'Administration financière des Premières nations***

- Préciser que l'Administration financière ne fournira pas à une Première nation des fonds garantis par des recettes d'imposition foncière à moins qu'il ne lui soit démontré que le prêt sera réglé à partir des recettes d'imposition foncière du membre emprunteur, conformément aux paragraphes 11(2) et (3).
- Préciser qu'une Première nation ne peut cesser d'avoir qualité de membre emprunteur qu'avec le consentement de tous les autres membres emprunteurs qui se servent du même type de recette (c.-à-d. l'impôt foncier ou les « autres recettes », selon leur définition dans le *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes*).
- Clarifier les modalités de remboursement au Fonds de bonification du crédit à la suite d'un versement de ce Fonds à un fonds de réserve épuisé.
- Clarifier le mode de calcul du solde du fonds de réserve en vertu de l'article 84.
- Autoriser l'Administration financière à investir ses propres titres aussi bien dans des fonds d'amortissement que dans des titres émis par la commission de financement municipale de la Colombie-Britannique.
- Stipuler des fonds de réserve et des frais de renflouement distincts pour les recettes d'imposition foncière et les revenus non fiscaux.
- Permettre à une réglementation de prévoir une sanction pour les membres emprunteurs en défaut de paiement à l'égard de l'Administration financière des Premières Nations.
- Si une Première nation est insolvable, stipuler que l'Administration financière des premières nations a priorité sur tout autre créancier uniquement à l'égard des dettes à l'endroit de ces autres créanciers qui ont été contractées après la date de réception

des fonds de l'Administration financière des premières nations par le membre emprunteur.

- Stipuler que l'Administration financière des premières nations n'est pas tenue, une fois qu'elle a payé à partir du fonds de réserve une Première Nation ayant satisfait à ses obligations envers elle, de rembourser un membre qu'elle a déjà remboursé pour le renflouement du fonds de réserve en cas de non-paiement par un ou plusieurs membres.

***Transition entre la Loi sur les Indiens et la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations (et vice-versa)***

- Énoncer clairement que toute loi sur la gestion financière d'une Première nation créée hors du cadre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* (y compris en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*) doit être placée sous le régime de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, dans la mesure où cette loi n'est pas incompatible avec les exigences en matière de gestion financière énoncées à l'article 9 de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*.
- Prescrire qu'une Première nation dont le nom a été inscrit à l'annexe de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* ne peut ensuite demander qu'il soit effacé.

***Responsabilité des institutions***

- Abroger la disposition actuelle de la *Loi* obligeant les institutions à maintenir l'assurance exigée par les règlements étant donné que c'est le marché public qui déterminera la disponibilité d'assurance.
- Au vu de l'absence d'un droit d'appel, abroger la disposition statuant qu'une décision du Conseil de gestion financière prise dans le cadre de l'article 50 est définitive et sans appel.
- Limiter l'obligation du Conseil de gérer les entreprises des Premières Nations en cas de manquement par un membre emprunteur.

## ANNEXE B: RÉSUMÉ DES DÉPENSES

Financement des institutions créées par la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, de 2006-2007 à 2011-2012\*

Tableau 1 : Dépenses d'AADNC destinées à la Commission de la fiscalité des premières nations (milliers de dollars)						
2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
3 530	5 492	5 775	5 477	5 918	6 728*	32 920
Tableau 2 : Dépenses d'AADNC destinées au Conseil de gestion financière des premières nations (milliers de dollars)						
2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
1 919	2 790	4 059	3 963	3 799	4 193**	20 723
Tableau 3 : Dépenses d'AADNC destinées à l'Administration financière des premières nations (milliers de dollars)						
2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
765	850	1 660	1 554	11 632***	1 548	18 009
Tableau 4 : Dépenses d'AADNC destinées à l'Institut de la statistique des premières nations (milliers de dollars)						
2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
176	146	1 269	1 567	1 445	3 957	8 560

**FINANCEMENT TOTAL RÉEL**  
**80 212 000 \$**

\* Renseignements valables au 27 janvier 2012.

\*\* Les montants inscrits pour l'exercice 2011-2012 sont basés sur une estimation des fonds transférés à ce jour et des transferts ultérieurs, conformément aux ententes de financement approuvées.

\*\*\* Cette somme comprend un montant de 10 M\$ fourni à l'Administration financière des premières nations dans le cadre du Fonds de bonification du crédit, afin d'augmenter son fonds de réserve pour lui permettre d'obtenir la meilleure cote de crédit possible. Il s'agit d'une condition obligatoire à l'octroi d'une cote de crédit par les agences de notation. L'accord de subvention sur le fonds de bonification du crédit entre le gouvernement du Canada et l'Administration financière des premières nations permet au ministre de recouvrer ces fonds dans l'hypothèse où ceux-ci ne sont pas gérés conformément aux modalités de l'accord.