

Recommandations sur le développement d'infrastructures nordiques à l'appui du développement économique



Conseil national de développement économique des Autochtones
Janvier 2016

CONSEIL NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

Établi en 1990, le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) est nommé par le gouverneur en conseil pour fournir aux gouvernements des conseils stratégiques sur les enjeux relatifs au développement économique des Autochtones. Composé de dirigeants des affaires et des collectivités des Premières Nations, des Inuits et des Métis provenant de tout le Canada, le Conseil aide les gouvernements à répondre aux circonstances et aux besoins particuliers des Autochtones du Canada.

Vous trouverez plus de renseignements sur le CNDEA en ligne à l'adresse suivante : <http://www.naedb-cndea.com>.

Les membres du Conseil sont :

Président : Chef Clarence Louie, Colombie-Britannique
Chef, Bande indienne d'Osoyoos

Vice-présidente : Dawn Madahbee, Ontario
Gestionnaire principale, Waubetek Business Development Corporation

Membres à titre particulier : Chef David Crate, Manitoba
Chef, Nation des Cris de la rivière Fisher

Membres à titre particulier : Chef Terrance Paul, Nouvelle-Écosse
Chef, Collectivité de Membertou

Darlene Bernard, Île-du-Prince-Édouard
Ancienne chef de la Première Nation de Lennox Island

Hilda Broomfield Letemplier, Terre-Neuve-et-Labrador
Présidente/directrice financière, Pressure Pipe Steel Fabrication Ltd

Mme Marie Delorme, Ph. D., Alberta
Présidente-directrice générale, The Imagination Group of Companies

Adam Fiddler, Ontario
Ancien chef de la Première Nation de Sandy Lake

Sharon Stinson Henry, Ontario
Ancienne chef, Première Nation des Chippewas de Rama

Ruth Williams, Colombie-Britannique
Consultante/conseillère et gestionnaire de projet, All Nations Trust Company

Message du président et des membres

Le Nord canadien connaît un manque important en matière d'infrastructure qui nuit à la qualité de vie des collectivités autochtones qui y habitent et qui constitue le principal obstacle au développement économique et commercial de la région. Un accroissement des investissements dans le Nord contribuerait non seulement au développement économique, mais également à l'atteinte d'importants objectifs de développement social dans la région. Une amélioration des infrastructures de transport signifierait un meilleur accès aux collectivités nordiques – une connectivité améliorée se traduirait par un accès fonctionnel aux services de télésanté et de cybersanté et permettrait aux habitants du Nord de participer à l'économie numérique, et des améliorations aux infrastructures de l'énergie diminueraient considérablement les frais des administrations locales et favoriseraient des investissements dans le Nord.

Le Conseil national de développement économique des Autochtones continue de se pencher sur la question des infrastructures qui est liée au développement économique des Autochtones. Les études du Conseil, intitulées *Étude sur les façons de répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités autochtones nordiques* et *Analyse de rentabilisation pour un système d'infrastructure économique du Nord*, ainsi que les consultations avec les dirigeants du Nord dans le cadre d'une table ronde sur l'infrastructure et le développement ont servi de fondement pour ce rapport et les recommandations qu'il contient. Dans le cadre de ses travaux sur l'infrastructure dans le Nord, le Conseil a déterminé que chaque dollar dépensé pour l'infrastructure économique du Nord avait le potentiel, s'il était investi sagement, de générer 11 \$ en retombées économiques pour les particuliers et 11 \$ en retombées fiscales pour les gouvernements. Les investissements dans l'infrastructure du Nord ont le potentiel de générer des avantages significatifs pour les habitants du Nord, en créant des impacts positifs dans les collectivités, et en générant des possibilités d'emploi et en créant des économies fortes et diversifiées qui favorisent le bien-être des collectivités.

De nouvelles approches et un renouvellement des investissements dans les infrastructures sont requis, dans toutes les collectivités autochtones du pays et particulièrement dans le Nord. Il ne suffira pas de réparer les infrastructures existantes — elles ne répondent plus adéquatement aux besoins actuels. Il faudra des investissements audacieux dans des infrastructures d'envergure, des infrastructures d'édification du pays, en plus d'une augmentation des investissements dans les infrastructures communautaires afin d'appuyer les collectivités du Nord.

Plus important encore, lorsque ces investissements et ces projets de développement se réaliseront dans le Nord, les Autochtones doivent être des partenaires réels dans la planification, la prise de décision et les possibilités d'affaires, tout au long du processus.

Cordialement,



Chef Clarence Louie, président



Hilda Broomfield Letemplier, sous-comité du Nord

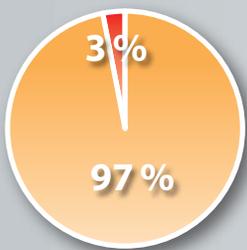
Le Nord canadien : principaux faits

- Le Nord canadien comprend 25 % de la masse terrestre totale de l'Arctique et 40 % de la masse terrestre du pays, mais seulement 110 000 personnes environ y habitent — et la plupart sont des Autochtones.
- Pour ces recommandations, nous définissons le Nord canadien comme incluant : le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, le Nunavik et Eeyou Istchee au nord du Québec (pris dans son ensemble) ainsi que la région côtière du Nunatsiavut à Terre-Neuve-et-Labrador.
- Le Nord compte la population la plus jeune et qui croît le plus rapidement au Canada; la majorité vit dans des collectivités isolées ayant des infrastructures limitées et un coût de la vie élevé.
- On prévoit que de 2014 à 2016, la croissance économique globale dans les Territoires dépassera celle de la plupart des autres régions canadiennes, en raison principalement de l'extraction des ressources, mais également grâce à la croissance générée par les nouveaux secteurs de l'économie.
- Les défis en matière de capacités dans le marché du travail sont liés au faible taux d'obtention de diplômes d'études secondaires des habitants du Nord.
- Le Nord attire des joueurs provenant de l'extérieur de l'Arctique; l'accroissement de l'intérêt international semble attribuable au renforcement de mesures incitatives visant à établir une coopération entre les États arctiques qui partagent les mêmes préoccupations pour l'environnement, les recherches et les sauvetages, et la durabilité de l'extraction des ressources.
- La majorité des terres dans le Nord sont couvertes par des ententes sur les revendications territoriales. En juin 2015, vingt-neuf ententes sur les revendications territoriales ou sur l'autonomie gouvernementale avaient été signées et étaient entrées en vigueur depuis 1973. La majorité des terres visées par ces ententes se trouvent dans le Nord.
- Dans le Nord, les sociétés de développement occupent une vaste place dans le milieu des affaires. Dans la plupart des cas, ces sociétés sont les organes de production de profits pour les organisations de revendications territoriales. Elles possèdent des actifs qui représentent des milliards de dollars et devraient connaître une forte croissance au cours des prochaines années.
- La demande mondiale en ressources a attiré l'attention du reste de la planète sur le Nord canadien. En 2011, les dépenses totales en exploration minérale dans les trois territoires ont totalisé quelque 914 millions de dollars, soit une augmentation de 85 % par rapport à l'année précédente.

Le Nord canadien : pleins feux sur les infrastructures communautaires

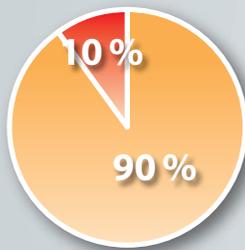
- L'absence d'infrastructures adéquates (installations portuaires, pistes d'aéroport, routes, ponts, télécommunications, logements, énergie et autres) représente un défi majeur pour le développement communautaire, la croissance socioéconomique, la gestion des urgences et le développement d'économies durables. La plupart des infrastructures actuelles sont en mauvais état et sont à risque de subir les répercussions des changements climatiques.
- Trois types d'infrastructures sont étroitement liées au développement économique du Nord — les infrastructures de transport multimodal qui créent de la connectivité; les infrastructures de télécommunication — d'une vitesse adéquate, pas trop coûteuses et fiables, et les infrastructures d'énergie évolutives et d'une capacité adéquate.
- Les services à large bande dans le Nord canadien sont habituellement plus lents et plus coûteux que dans le Sud du Canada. Les défis en matière de connectivité limitent l'accès des habitants du Nord aux nouvelles options de télécommunications. Dans près de 50 % des collectivités du Nord, le service Internet est assuré par satellite plutôt que par un réseau terrestre (soutenu par des infrastructures terrestres comme des tours hertziennes ou des câbles à fibres optiques).
- Les infrastructures et les défis liés à celles-ci varient selon la région.
- Des collectivités du Yukon : 97 % ont des routes toutes saisons, 85 % ont accès à des réseaux d'électricité régionaux, 90 % ont des logements convenables et 93 % ont accès à un réseau Internet terrestre.
- Des collectivités des Territoires du Nord-Ouest : 36 % ont des routes toutes saisons, 50 % ont accès à des réseaux d'électricité régionaux, 84 % ont des logements convenables et 69 % ont accès à un réseau Internet terrestre.
- Des collectivités du Nunavut : 0 % ont des routes toutes saisons (et ont des infrastructures portuaires inadéquates), 0 % ont accès à des réseaux d'électricité régionaux, 62 % ont des logements convenables et 0 % ont accès à un réseau Internet terrestre.
- Des collectivités du Nunavik : 0 % ont des routes toutes saisons, 0 % ont accès à des réseaux d'électricité régionaux, 58 % ont des logements convenables et 35 % ont accès à un réseau Internet terrestre.
- Des collectivités du Nunatsavut : 0 % ont des routes toutes saisons (mais ont accès à d'excellents services de traversier), 0 % ont accès à des réseaux d'électricité régionaux, 84 % ont des logements convenables et 100 % ont accès à un réseau Internet terrestre.

Infrastructures dans les collectivités du Yukon



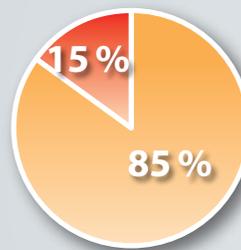
Accès à des routes toutes saisons

Oui 97%
Non 3%



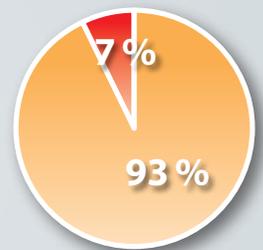
Population habitant un logement convenable

Oui 90%
Non 10%



Accès à des réseaux d'électricité régionaux

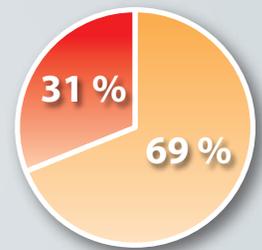
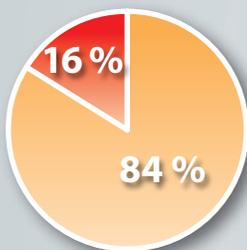
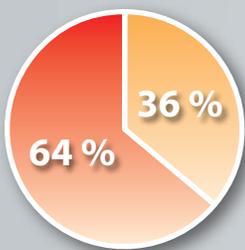
Oui 85%
Non 15%



Accès à un réseau Internet terrestre

Oui 93%
Non 7%

Infrastructures dans les collectivités des Territoires du Nord-Ouest



Accès à des routes toutes saisons

Oui 36 %
Non 64 %

Population habitant un logement convenable

Oui 84 %
Non 16 %

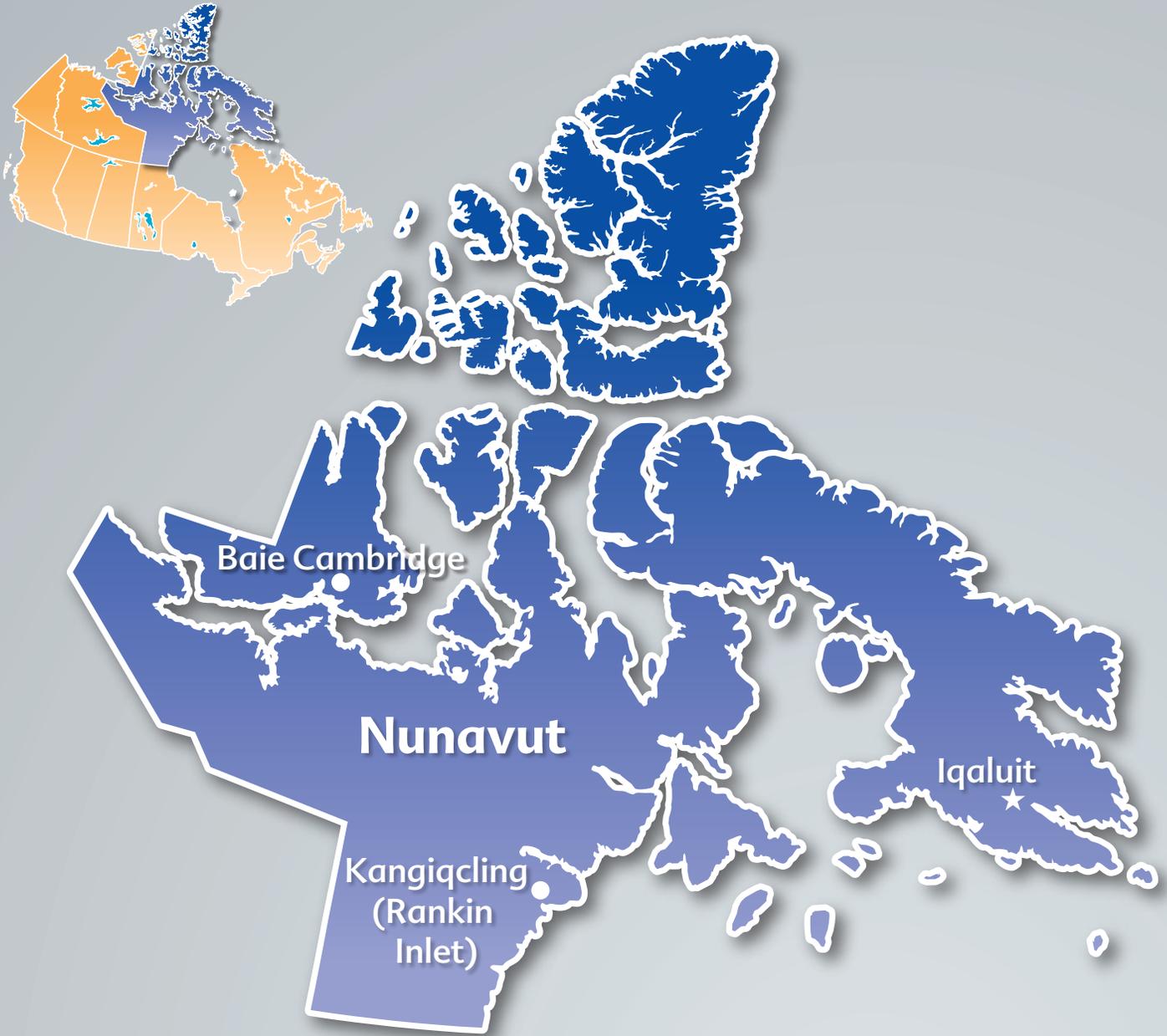
Accès à des réseaux d'électricité régionaux

Oui 50 %
Non 50 %

Accès à un réseau Internet terrestre

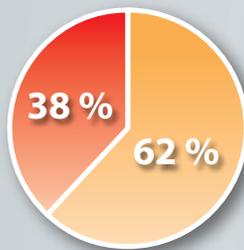
Oui 69 %
Non 31 %

Infrastructures dans les collectivités du Nunavut



Accès à des routes toutes saisons

Oui 0%
Non 100%



Population habitant un logement convenable

Oui 62%
Non 38%



Accès à des réseaux d'électricité régionaux

Oui 0%
Non 100%



Accès à un réseau Internet terrestre

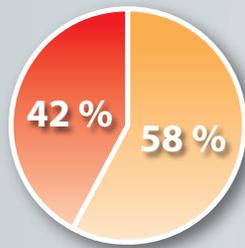
Oui 0%
Non 100%

Infrastructures dans les collectivités du Nunavik



Accès à des routes toutes saisons

Oui 0 %
Non 100 %



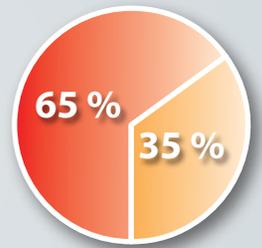
Population habitant un logement convenable

Oui 58 %
Non 42 %



Accès à des réseaux d'électricité régionaux

Oui 0 %
Non 100 %



Accès à un réseau Internet terrestre

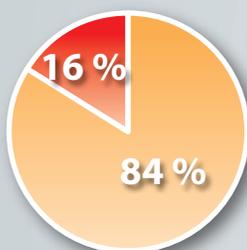
Oui 35 %
Non 65 %

Infrastructures dans les collectivités du Nunatsiavut



Accès à des routes toutes saisons

Oui 0 %
Non 100 %



Population habitant un logement convenable

Oui 84 %
Non 16 %



Accès à des réseaux d'électricité régionaux

Oui 0 %
Non 100 %



Accès à un réseau Internet terrestre

Oui 100 %
Non 0 %

I. Contexte

Des infrastructures publiques inadéquates constituent une menace pour la croissance économique à long terme. Elles diminuent les possibilités économiques de façon directe et évidente selon cette simple progression : l'insuffisance des infrastructures publiques entraîne une augmentation du coût pour les entreprises; l'augmentation du coût entraîne un faible rendement du capital privé investi; de faibles rendements — profits — signifient moins d'argent à réinvestir pour les entreprises; moins d'investissement signifie moins d'emplois et moins de productivité de la main-d'œuvre; moins de productivité signifie une production économique plus faible et des revenus personnels inférieurs.

Canada West Foundation, At The Intersection.

Le Nord canadien fait face à un déficit d'infrastructure considérable qui nuit au bien-être des collectivités et au développement économique de la région. Les habitants du Nord n'ont souvent pas accès aux mêmes niveaux de services que les autres Canadiens. Beaucoup de collectivités font face à d'importants déficits dans les domaines des soins médicaux d'urgence, de l'eau potable, du transport et des télécommunications qui peuvent être plus que des inconvéniens et présenter une menace pour la santé et la sécurité. Ces déficits ont des répercussions négatives sur la qualité de vie, augmentent les problèmes liés à la vie quotidienne et aux affaires et peuvent également nuire de façon importante à la préparation et aux interventions d'urgence et aux opérations de secours. Des investissements dans les infrastructures durables requises dans le Nord rendront les collectivités plus sécuritaires et plus résilientes et appuieront le développement à long terme du Nord canadien. Dans le cadre de cette étude, nous définissons le Nord canadien comme incluant le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ainsi que le Nunavik, le Nunatsiavut et Eeyou Istchee. Il faut noter que les régions nordiques des provinces peuvent faire face aux mêmes problèmes que le Nord territorial, y compris les déficits en infrastructures et l'isolement des collectivités avec de faibles populations. Elles ne sont toutefois pas incluses dans la présente étude.

Des infrastructures solides sont un prérequis important non seulement pour le développement à long terme d'une région, mais également pour son développement économique. Des investissements dans les infrastructures de transport, d'énergie et de communication sont les plus avantageux pour créer des débouchés économiques en favorisant la croissance industrielle et le réinvestissement dans des infrastructures économiques additionnelles. Cependant, la croissance économique à long terme dépend également des infrastructures communautaires qui appuient une économie diversifiée et une bonne qualité de vie pour les membres de la collectivité. Des actifs, comme des infrastructures résidentielles, de l'éducation, des soins de santé, de l'eau, et de traitement des eaux usées et des déchets solides améliorent la qualité de vie dans les collectivités, ce qui accroît le pouvoir d'attraction des entreprises sur les travailleurs et contribue à freiner l'exode des membres de la collectivité. Inversement, les entreprises dans l'ensemble du Nord ont de la difficulté à attirer et à garder leurs employés lorsqu'il y a une pénurie de logements abordables. Les infrastructures communautaires et les infrastructures à grande échelle sont nécessaires pour rendre le Nord canadien réceptif à l'investissement.

Le déficit en infrastructures du Nord canadien nuit également de façon critique à la croissance économique dans la région. En raison de l'entretien inadéquat des infrastructures existantes et de

l'investissement insuffisant dans les nouvelles infrastructures, le pays doit maintenant faire du rattrapage avec ses immobilisations. La Chambre de commerce du Canada estime que le Canada dans son ensemble fait face à un déficit en infrastructures variant de 50 à 570 milliards de dollars¹. Si la quantité et la qualité des infrastructures représentent un défi pour le Canada dans son ensemble, le problème est plus criant encore dans les régions du Nord canadien et dans les collectivités autochtones qui y vivent. Une augmentation des investissements d'infrastructure dans le Nord canadien est essentielle pour acheminer les ressources vers les marchés et assurer la prospérité pour tous, mais à l'heure actuelle, bon nombre de collectivités autochtones de la région ont des infrastructures de transport, de communication et d'énergie limitées.

Construire et entretenir des infrastructures dans le Nord est plus coûteux

Construire et entretenir des infrastructures dans le Nord représente un défi d'envergure. L'environnement rude, la courte saison de construction, le manque de ressources et les changements climatiques sont des obstacles qu'il faut surmonter lorsque vient le moment de construire et d'entretenir les infrastructures. L'absence d'une infrastructure de transport a notamment une incidence négative significative sur les coûts de toutes les infrastructures dans le Nord. Par conséquent, les coûts des infrastructures sont d'environ 150 % plus élevés dans le Nord que dans le reste du Canada². Les coûts réels varient considérablement selon la collectivité et le coût de construction des infrastructures dans certaines collectivités plus isolées peut être encore plus élevé.

Une étude réalisée en 2015 par l'Association minière du Canada et autres* a conclu que les coûts de construction d'une nouvelle mine dans le Nord sont 2,5 fois plus élevés que ceux d'une mine équivalente dans le Sud du Canada. En outre, l'étude a constaté que les coûts d'exploitation sont de 30 à 60 % plus élevés pour les mines dans le Nord. L'étude indique que les coûts accrus pour construire et exploiter les mines dans le Nord sont directement liés à l'absence d'une infrastructure essentielle dans le Nord (y compris des centrales électriques, des routes d'hiver et carrossables en tout temps, des ports et des pistes d'atterrissage).

Corriger les inégalités, L'association minière du Canada, 2015

Un cadre politique complexe, à compétences multiples, rend difficiles les investissements en infrastructure dans le Nord

Le milieu physique difficile pour les infrastructures dans le Nord est assorti à un cadre politique complexe qui regroupe de multiples intervenants. Les nombreux joueurs des secteurs public et privé rendent complexe la construction d'infrastructures dans plusieurs compétences nordiques. Les modes de financement et les programmes doivent être suffisamment souples pour répondre aux besoins des collectivités et stimuler le développement d'infrastructures pour l'exploitation des ressources. Autrement dit, il faut un programme « Fait dans le Nord, pour le Nord » et des options

¹ Chambre de commerce du Canada, 2013, *Les bases d'un Canada compétitif*, p. 8.

² CNDEA, 2014, *Étude sur les façons de répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités autochtones nordiques*: <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/besoins-en-infrastructure-dans-les-collectivites-autochtones-nordiques.pdf>

*Incluant Prospectors & Developers Association of Canada, l'Association des firmes d'ingénieurs-conseils - Canada, la Chambre des mines des T.N.-O. et du Nunavut et la Chambre des mines du Yukon

de financement qui répondent adéquatement aux circonstances et conditions particulières des collectivités nordiques. Actuellement, les pratiques en matière de financement ne sont pas assez souples pour répondre à la diversité des besoins en infrastructure des collectivités autochtones³.

En plus des défis liés à l'infrastructure locale et communautaire, il existe peu d'exemples de coordination en matière d'infrastructures et de dépenses dans le Nord canadien pour les infrastructures régionales et économiques. Plutôt que d'être examinés de manière coordonnée, dans la plupart des cas, les investissements en infrastructure nécessaire au développement du secteur privé, comme les voies de transport et les moyens de communication, sont analysés par différents acteurs en fonction de leurs intervenants et de leurs objectifs. En l'absence d'un mécanisme pour coordonner les investissements en infrastructure, il pourrait ne pas être possible de réaliser des efficiences.

Les infrastructures sont particulièrement vulnérables aux défaillances du marché

Les investissements dans les infrastructures sont sans doute extrêmement profitables pour l'économie dans son ensemble, mais ils sont aussi particulièrement vulnérables aux défaillances du marché. Par conséquent, il est parfois difficile d'apparier la demande d'investissement à l'offre de financement — autrement dit, l'accès à des capitaux dans le but de soutenir des projets d'infrastructure peut s'avérer difficile en raison des risques qu'ils comportent. La qualité des institutions gouvernementales et leur stabilité sont souvent des facteurs déterminants dans l'offre de financement des infrastructures, même lorsqu'un projet semble financièrement viable⁴.

De nombreux investissements dans les infrastructures génèrent un flux de trésorerie uniquement après de nombreuses années et la phase initiale d'un projet comporte des risques élevés. En outre, le caractère unique des projets d'infrastructure en ce qui a trait aux services qu'ils fournissent attire des investissements moins liquides⁵. Ces trois éléments — le profil temporel des flux de trésorerie, les risques initiaux élevés et l'absence de liquidités — rendent purement improbables les investissements privés. De plus, le décalage entre la vie utile d'une infrastructure (de 20 à 50 ans en moyenne) et la vie d'un projet qui nécessite telle infrastructure (de 15 à 30 ans en moyenne) a une incidence sur le taux de rendement des investissements, parce que la mise de fonds nécessaire afin de construire l'infrastructure est trop élevée en général pour qu'un projet individuel réussisse à l'obtenir.

³ CNDEA, 2012, *Recommandations pour financer l'infrastructure des Premières Nations* : <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/financer-infrastructure-pour-les-premieres-nations.pdf>

⁴ Ehlers, T. 2014. *Understanding the challenges for infrastructure finance*, Banque des règlements internationaux, document de travail.

⁵ Ibid.

Les marchés seuls ne réussiront pas souvent à fournir des services d'infrastructure — soit parce qu'un seul projet d'infrastructure ne sera pas profitable, soit parce que les risques connexes sont trop grands ou coûtent trop chers à assurer. Par conséquent, les investissements en infrastructure du secteur privé dans bien des cas ne peuvent être réalisés sans une forme quelconque de soutien public. Par ailleurs, la participation nécessaire de plusieurs parties dans des projets d'infrastructure — compagnies de construction, exploitants, autorités gouvernementales, investisseurs privés et les citoyens directement touchés — fait qu'il faut absolument concevoir des contrats efficaces pour assurer une répartition équitable des risques et récompenses et veiller à ce que l'intérêt public soit préservé.

Banque des règlements internationaux Document de travail, 2014

Les projets d'infrastructure tendent à être complexes et à exiger la participation de nombreuses parties. De plus, ils touchent souvent des monopoles naturels comme une autoroute ou un approvisionnement en eau dont les gouvernements gardent le contrôle pour faire en sorte que la population en profite. Les interactions entre le secteur public et le secteur privé exigent des ententes juridiques complexes pour assurer une répartition équitable des avantages et des risques et harmoniser les mesures incitatives de toutes les parties concernées⁶.

Fournir des fonds publics en l'absence d'investissements adéquats du secteur privé pour un projet en particulier n'est pas souhaitable. Comme les enveloppes de financement sont limitées, les choix d'investissements opposeront nécessairement les infrastructures destinées aux collectivités comme les logements et les services d'approvisionnement en eau et les gros projets d'infrastructures qui favorisent avant tout le développement économique. Par exemple, le choix entre investir dans une route qui mène à une mine et investir dans des logements sociaux constitue essentiellement un choix entre investir dans une infrastructure communautaire pour appuyer la qualité de vie des citoyens et investir dans une infrastructure en vue de soutenir la croissance du commerce et des entreprises, ce qui pourrait influencer sur la qualité de vie en raison de la création d'emplois.

Ainsi, les risques pris par le secteur privé pour financer des projets d'infrastructure sont semblables aux risques pris par le secteur public — si des fonds publics étaient investis dans un projet d'infrastructure et que ledit projet faisait face à des problèmes ou ne profitait pas à la population, cette situation se serait produite au coût d'autres investissements potentiels dans des infrastructures qui auraient pu être avantageuses pour les collectivités ou l'économie régionale.

En général, la volonté des investisseurs privés à participer à un projet dépend à la fois du rendement escompté de l'investissement et du niveau de confiance envers les procédures légales et juridiques qui régissent le secteur. Il faut faire en sorte que les collectivités du Nord aient les soutiens requis pour créer un climat favorable à l'investissement dans le développement de l'infrastructure dans leur région.

⁶ Ibid.

Le déficit d'infrastructure majeur place le Nord dans une position où il doit rattraper son retard

De nombreux mécanismes de financement de programmes existants offerts aux collectivités et aux administrations régionales dans le Nord du Canada semblent être dépassés par l'ampleur de leurs déficits d'infrastructure dans des secteurs clés — comme le logement, le transport terrestre et aérien, l'eau, les eaux usées, la gestion des déchets solides — ce qui laisse peu de place pour songer à des investissements stratégiques dans les infrastructures en vue de soutenir le développement économique.

Le tableau ci-dessous présente un résumé de la distribution comparative des ménages autochtones selon la disponibilité d'une infrastructure essentielle choisie, à l'échelle des cinq régions du Nord.

Régions		Pourcentage des ménages par disponibilité de l'infrastructure			
	Ménages	Route régionale toutes saisons	Réseaux d'électricité régionaux	Aéroport interregional	Logements convenables
Nunat.	730	0	0	10%	84%
Nunavik	2,535	0	0	65%	58%
Eeyou	3,485	95%	95%	24%	74%
NU	6,820	0	0	75%	62%
NT	7,525	36%	51%	72%	84%
YT	3,575	97%	85%	55%	90%
Total	24,670	38%	41%	61%	75%

Source : ADNC 2014, Conference Board du Canada 2014, GéoSuite, Recensement de 2011, n° cat. de Statistique Canada 92-150-XBB; Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages de 2011, n° cat. de Statistique Canada 99-011-X2011.

Habituellement, la dotation en infrastructures résulte d'un cycle d'investissements comportant des investissements du secteur public qui attirent des investissements du secteur privé qui, à leur tour, attirent d'autres investissements du secteur public, et ainsi de suite. Ce cycle d'investissement occasionne une croissance tant des infrastructures que du capital humain et contribue à une économie forte.

Dans le Sud du Canada, les investissements publics dans les infrastructures essentielles ont précédé la tendance actuelle en matière de développement dans le Nord. Le gouvernement fédéral a fourni l'investissement initial, soit seul, soit en partenariat avec les gouvernements provinciaux pour de nombreux projets d'infrastructures essentielles. Des exemples comprennent la voie navigable du fleuve Saint-Laurent, le réseau routier national, les chemins de fer, les ports et les aéroports nationaux.

En contraste, il n'y a eu aucune période importante d'investissements publics soutenus dans le type d'infrastructures de base ayant permis le développement économique du Sud du Canada. Le

cycle est donc rompu dans le Nord. Les déficits d'infrastructure majeurs partout dans le Nord signifient que le financement disponible pour les infrastructures sert à répondre aux besoins urgents des collectivités plutôt qu'à investir de façon stratégique dans l'infrastructure économique. Les déficits d'infrastructure diminuent l'attrait du climat de l'investissement dans la région ce qui entraîne moins de développement; les possibilités économiques ne sont donc pas réalisées dans le Nord. Dans les régions nordiques où les infrastructures sont très limitées ou inexistantes, les investissements publics dans les infrastructures sont importants pour amorcer le cycle d'investissement (avant même que des investissements privés aient lieu).

II. Possibilités

Il existe un lien étroit incontestable entre les investissements dans les infrastructures publiques de base que sont les routes, les transports et les services publics, et la tenue de la productivité de tous les secteurs de l'économie canadienne. Les conséquences du sous-investissement sont tout aussi manifestes.

Chambre de commerce du Canada. Les bases d'un Canada compétitif.

Des infrastructures suffisantes et adéquates sont essentielles au développement économique. En fait, la forte corrélation entre la disponibilité et la qualité des infrastructures et le développement économique a fait dire à certains qu'une infrastructure adéquate « est le critère le plus important pour attirer et faire croître des entreprises dans les collectivités éloignées⁷ ». Les investissements dans les infrastructures sont la voie à suivre pour aplanir les obstacles au développement économique dans le Nord et améliorer la qualité de vie et le bien-être des collectivités.

Le marché de la dette cherche des possibilités d'investissement stables à long terme

Les investisseurs cherchent à diversifier leur portefeuille au-delà des marchés boursiers après les récents défis des marchés financiers. Avec leur longue vie et une solide plateforme de demande, les infrastructures peuvent être une option désirable pour les investisseurs — tant qu'elles sont correctement structurées et qu'elles bénéficient d'un niveau adéquat de soutien politique.

Les investisseurs privés peuvent non seulement fournir du financement, mais aussi aider à faire en sorte que le projet soit géré efficacement. Si les contrats sont bien conçus, les investisseurs privés auront un incitatif pour voir à ce que le projet d'infrastructure soit exécuté efficacement parce qu'il augmentera la probabilité que leur placement soit sûr et rentable. Les investissements du secteur privé lui permettent également de fournir son expertise pour la conception, la construction, la gestion et l'entretien d'un projet⁸.

Les investisseurs seront prêts à engager de gros montants de financement sur de longs horizons s'ils ont confiance dans les procédures juridiques et politiques. Élaborer de nombreux projets bien structurés qui attirent des investissements devrait être l'objectif des gouvernements dans le Nord⁹. Les risques et les rendements doivent être répartis de manière incitative et compatible et les structures de gouvernance doivent clairement créer un climat d'investissement stable pour les investisseurs¹⁰.

⁷ GE Canada, 2011, *Towards a Remote Communities Investment Strategy*, p. 7.

⁸ Ehlers, T, *Understanding the challenges for infrastructure finance*, Banque des règlements internationaux, document de travail, 2014.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

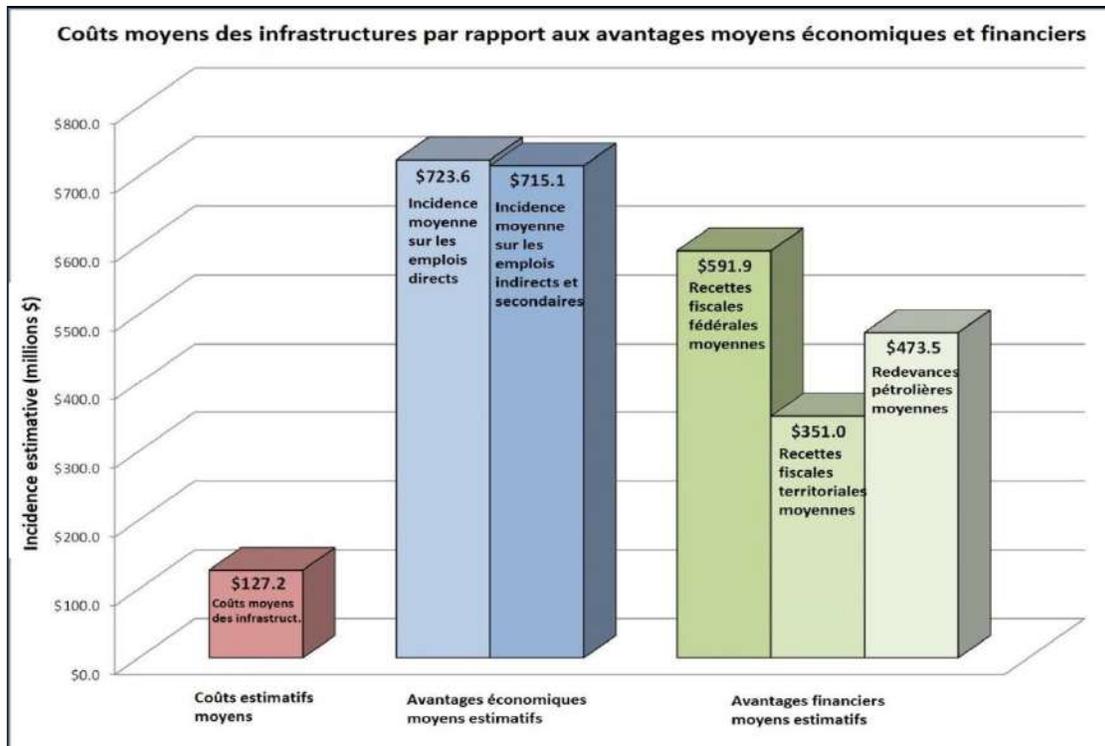
Les investissements dans les infrastructures du Nord présentent un potentiel de gains importants

De grands projets d'exploitation des ressources dans le Nord constituent un moteur clé de l'emploi et des recettes publiques dans le Nord. Ils ont le potentiel de générer des avantages économiques et fiscaux nets considérables et continueront probablement d'être un élément clé du développement d'une économie durable. Les grands projets d'exploitation des ressources dans le Nord génèrent non seulement des avantages économiques, mais également des retombées fiscales pour toutes les administrations. Ils ont de plus le potentiel de générer des emplois qui diminueraient considérablement les coûts pour toutes les administrations associées aux résidents sans emploi dans le Nord.

Il est important de noter que les coûts des infrastructures par grand projet d'exploitation des ressources dépendent fortement de l'endroit et du genre de produit. En raison de la diversité des projets et des emplacements, certains ont des coûts beaucoup plus élevés que les estimations et d'autres, des coûts moindres, ce qui influe sur les avantages estimatifs des projets. Les métaux communs (p. ex., le minerai de fer, le zinc) nécessitent beaucoup plus d'infrastructures comme des ports, des routes, des chemins de fer que les métaux précieux (p. ex., l'or) et les diamants qui souvent peuvent être transportés par avion depuis la mine. De plus, si un projet peut profiter de certaines infrastructures déjà en place à l'endroit choisi, les coûts de construction liés aux infrastructures seront moindres. Ces facteurs et d'autres contribuent à la grande variabilité des coûts et des impacts d'un projet.

Nonobstant cette grande variabilité, les coûts des infrastructures requises par grand projet d'exploitation des ressources sont estimés à 130 millions de dollars en moyenne, ce qui couvre principalement les coûts des infrastructures de transport et d'énergie. Les avantages économiques estimatifs moyens par grand projet de mise en valeur des ressources sont d'environ 720 millions de dollars (répercussions des emplois directs) et de 715 millions de dollars (répercussions des emplois indirects et des emplois induits), et les avantages fiscaux estimatifs moyens sont d'environ 590 millions de dollars (recettes tirées de l'impôt fédéral), 350 millions de dollars (recettes tirées de l'impôt territorial), et 470 millions de dollars (redevances sur l'exploitation des ressources)¹¹. Ces données sont illustrées dans le graphique ci-dessous.

¹¹ CNDEA, 2015, *L'analyse de rentabilisation pour un système d'infrastructure économique du Nord* : <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/analyse-de-rentabilisation-systeme-infrastructure-economique-du-Nord.pdf>



La courte colonne rouge de gauche représente les coûts estimatifs moyens des infrastructures nécessaires liées au transport et à l'énergie. Les grandes colonnes bleues dans le milieu représentent les avantages économiques estimatifs moyens, et les colonnes vertes à droite représentent les avantages fiscaux estimatifs moyens. En nous basant sur les estimations des coûts et des avantages des projets faisant partie de notre échantillon, nous estimons qu'il est possible de générer 11 dollars en avantage économique et 11 dollars en avantage fiscal pour chaque dollar investi dans les infrastructures liées au transport et à l'énergie¹². Les avantages économiques réels peuvent varier considérablement selon le projet, mais les possibilités de produire des avantages économiques et fiscaux en investissant dans des infrastructures sont remarquables.

Les grands projets d'exploitation des ressources dans le Nord pourraient générer trois dollars en recettes publiques, par travailleur, pour chaque dollar dépensé par les administrations publiques

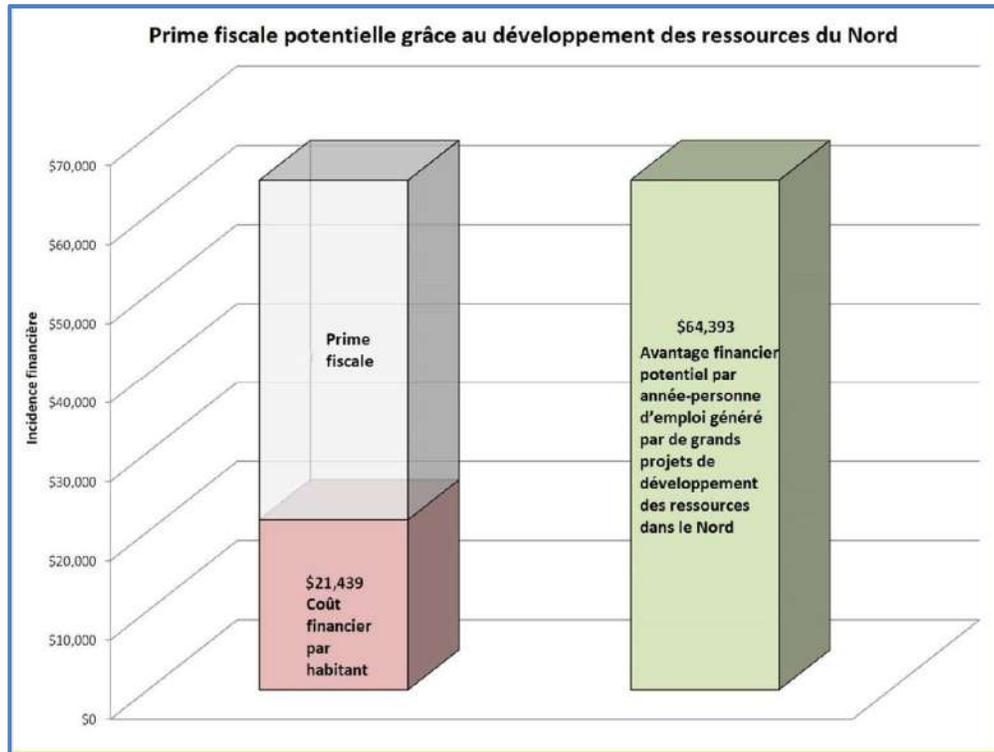
Chaque personne qui habite une région occasionne des coûts pour les administrations. Même s'il y a beaucoup de variabilité entre les régions, la moyenne des dépenses totales des administrations publiques fédérales, provinciales, territoriales et locales est évaluée à environ 21 400 dollars par habitant¹³. Cela représente le montant que ces administrations dépensent annuellement pour chaque Canadien. Par ailleurs, une année-personne moyenne d'un emploi créé grâce à un grand

¹² Ibid.

¹³ Basé sur le tableau 385-0001 de Cansim, total des dépenses de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales, pour la période s'échelonnant de 2001 à 2009 (total des dépenses des administrations sur la base du Système de gestion financière) et le tableau 1095335 de Cansim pour la même période (estimations de la population au 1^{er} juillet). Le taux de croissance annuel moyen de toutes les dépenses des administrations par habitant durant cette période a été de 3,26 %. Les données projetées de 2009 (les dernières disponibles) à 2015 conjuguées à ce taux de croissance donnent une estimation de 21 439 dollars pour toutes les dépenses des administrations par habitant pour tous les Canadiens.

projet d'exploitation des ressources dans le Nord est susceptible de générer environ 64 400 dollars en recettes publiques¹⁴. Ce montant représente les recettes fiscales que génèrent les travailleurs.

Le graphique ci-dessous montre comment, en moyenne, les dépenses des administrations publiques pour soutenir les membres des collectivités peuvent être contrebalancées par les retombées fiscales lorsque ces personnes occupent un emploi lié à un projet d'exploitation des ressources.



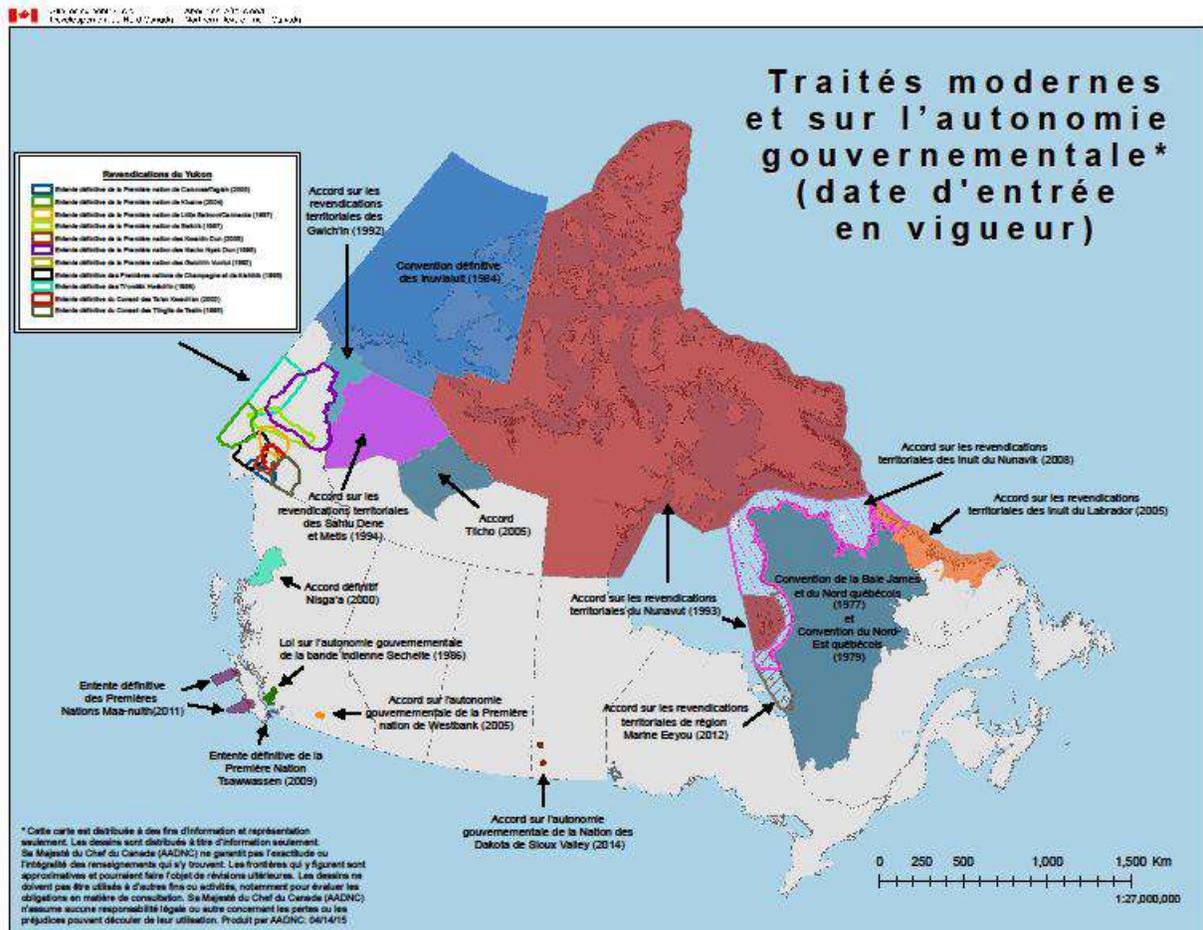
La courte colonne rouge de gauche montre les coûts financiers estimatifs par habitant. La grande colonne verte de droite montre les avantages fiscaux estimatifs par année-personne qui sont générés par l'emploi de travailleurs dans un grand projet d'exploitation des ressources. La différence entre ces deux valeurs figure dans la colonne semi-transparente au-dessus des coûts financiers par habitant.

En gros, cela signifie que les grands projets d'exploitation des ressources proposés dans le Nord pourraient générer trois dollars en recettes publiques, par travailleur, pour chaque dollar que les administrations publiques dépensent pour chaque travailleur.

¹⁴ CNDEA, 2015, L'analyse de rentabilisation pour un système d'infrastructure économique du Nord : <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/analyse-de-rentabilisation-systeme-infrastructure-economique-du-Nord.pdf>

Les règlements de revendications territoriales et de fortes sociétés de développement économique constituent une base solide pour le développement économique dans le Nord

Les règlements de revendications territoriales créent un climat d'investissement stable et des certitudes quant à la propriété et à l'utilisation des terres et des ressources de la plus grande partie du Nord. Cette certitude à l'égard du climat d'investissement est un atout précieux pour les régions nordiques sur le plan des investissements dans les infrastructures, car il s'agit d'un préalable essentiel pour les investissements privés. Vingt-neuf ententes sur les revendications territoriales ou sur l'autonomie gouvernementale, représentant 40 pour cent du territoire canadien, en majorité dans le Nord, ont été signées. Voir ci-dessous la carte des traités modernes¹⁵.



L'état de préparation du Nord pour le développement de l'infrastructure économique s'est amélioré grâce à la force des sociétés de développement économique partout dans le Nord. Des sociétés de développement autochtones ont été établies par les organisations de revendication territoriale dans le Nord canadien pour gérer les actifs visés par les ententes sur les revendications territoriales et favoriser les occasions d'affaires pour les Autochtones dans leurs régions respectives. Les sociétés de développement sont essentiellement les organes de développement

¹⁵ Affaires autochtones et du Nord Canada, disponible au : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/mprm_pdf/modrn-treaty_1383144351646_fra.pdf

économique et commercial des gouvernements autochtones. Elles investissent dans des entreprises, les possèdent ou les gèrent et encouragent les coentreprises et les partenariats afin d'en faire profiter les membres de la collectivité et de leur offrir des formations professionnelles et des emplois.

Ces sociétés forment une base solide pour la création d'entreprises et ont la possibilité de participer à la construction d'infrastructures comme partenaires ou de saisir des occasions d'affaires pour réinvestir leurs profits dans les collectivités autochtones. Il y a 20 sociétés de développement économique dans la région à l'étude avec des intérêts commerciaux dans de nombreux secteurs, comme l'exploitation minière, la fabrication, les assurances, la construction, le transport, l'immobilier, l'exploitation pétrolière et gazière, la sécurité et les pêches. Par exemple, la Makivik Corporation, qui représente les Inuits du Nunavik, a une valeur nette d'environ 180 millions de dollars¹⁶. Makivik possède six entreprises dans la région, y compris une ligne aérienne régionale, une compagnie de construction résidentielle et civile et un établissement de concassage de pierres qui loue de l'équipement lourd.

¹⁶ Société Makivik, 2015, *Investissements financiers* : <http://www.makivik.org/history/financial-investments/>

III. Recommandations

A. Des investissements coordonnés dans l'infrastructure de développement économique

i. Un système pour cerner les domaines d'investissement prioritaires et pour coordonner les investissements

Le développement des infrastructures dans le Nord comporte le défi additionnel consistant à coordonner le développement entre les différents ordres de gouvernement, y compris les gouvernements autochtones. Il existe à l'heure actuelle peu d'exemples de coordination en matière d'infrastructures et de dépenses entre les administrations nordiques, autochtones et fédérales. Plutôt que d'être examinés de manière coordonnée, dans la plupart des cas, les investissements en infrastructure sont analysés par différents acteurs en fonction de leurs intervenants et de leurs objectifs.

Comme les fonds à investir dans le développement d'infrastructures nordiques sont limités, il faudrait créer une fonction de coordination des investissements afin de réaliser des gains d'efficacité. Il faut non seulement synchroniser les investissements entre les gouvernements territoriaux et Infrastructure Canada, mais également assurer la coordination entre les autres organismes fédéraux, les gouvernements autochtones, les collectivités, les organismes et les investisseurs privés, dans un système permettant d'intégrer les avis des chercheurs. Des modèles comme celui de FPIInnovations, un centre de recherche pour l'industrie forestière du Canada et du Centre nordique d'innovation minière, le centre de formation et de réseautage du Collège du Yukon, sont des exemples de mécanismes de coordination entre différents groupes d'intervenants. Ces deux organismes réunissent des intervenants clés du secteur universitaire, de l'industrie et du gouvernement pour favoriser la planification stratégique, la formation, la recherche et la coordination¹⁷. Un mécanisme analogue pour faciliter la collaboration pour le développement dans le Nord canadien permettrait de maximiser les investissements en infrastructure et le développement économique connexe.

Un des résultats d'une table de concertation à multiples partenaires devrait être la création d'un bassin de projets bien structurés et prêts à être mis en œuvre afin d'attirer les investissements privés et de bonifier les investissements publics. Ce bassin de projets devrait être basé sur les travaux du Fonds de préparation des projets d'infrastructure, qui sont utilisés dans le monde en développement pour faciliter le développement d'infrastructures critiques en fournissant les capacités requises pour assurer que les projets soient prêts pour les investissements¹⁸.

¹⁷ FPIInnovations, 2015 : <https://fpinnovations.ca/about-us/organization/Pages/default.aspx>; Collège Yukon, 2015 : http://yukoncollege.yk.ca/programs/pages/centre_for_northern_innovation_in_mining

¹⁸ NEPAD-IPPF: New Partnership for Africa's Development, 2015: <http://www.nepad-ippf.org/about-ippf/>

Le Fonds de préparation des projets d'infrastructure (FPPI)¹ est un fonds fiduciaire multidonateurs géré par l'Union africaine par son programme Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le but du FPPI est d'offrir un soutien aux organismes de développement et aux établissements régionaux pour la préparation de projets d'infrastructure « susceptibles d'un concours bancaire » dans les domaines des télécommunications, de l'énergie et des transports en Afrique. Ces projets sont ceux qui sont passés par un processus de préparation rigoureux, qui comprend des études de faisabilité et d'ingénierie, des évaluations environnementales, une analyse juridique et des plans de financement et d'opérations financières structurés. Le FPPI offre des subventions pour : (i) la préparation de projets d'infrastructure régionaux ou continentaux viables et de grande qualité en vue de demander du financement de source publique et privée; (ii) l'élaboration de partenariats pour la mise en œuvre des projets et (iii) la promotion de projets d'infrastructure et de programme visant à améliorer l'intégration et le commerce régionaux.

De plus, une table de concertation pour le soutien du développement des infrastructures dans le Nord devrait fournir l'expertise additionnelle requise pour déterminer le meilleur moyen d'intégrer l'usage public dans les projets d'infrastructure proposés, soit par un processus visant à convertir les infrastructures privées en infrastructures publiques ou par la construction dès le départ d'infrastructures à accès partagé. La concertation et la prise de décisions multipartites sont déjà bien établies dans le Nord. Des mécanismes de gouvernance par cogestion sont déjà en place pour bon nombre d'organismes de planification et de prise de décisions. Les nouvelles entités s'établissant dans le Nord devraient respecter cette tradition.

Recommandation 1

Il est recommandé que le gouvernement du Canada finance un système visant à faciliter la coordination du développement des infrastructures, à cerner les priorités des collectivités, à faire de la recherche et du développement en matière d'évaluation des besoins et d'études de faisabilité; à coordonner les investissements afin d'offrir le meilleur rendement possible et à créer un bassin de projets prêts pour l'investissement. Ce système devrait être fondé sur un mécanisme de gouvernance par cogestion.

ii. Le développement des infrastructures comme des possibilités d'investissement pour les gouvernements autochtones

L'investissement dans les infrastructures peut être une solution de rechange intéressante aux fonds d'investissement classiques. Les gouvernements peuvent diversifier leurs portefeuilles de placement en finançant les infrastructures et profiter d'un rendement stable tout en appuyant le développement des infrastructures. Certains types d'infrastructures sont particulièrement adaptées à l'investissement — notamment les infrastructures qui comblent des besoins constants, comme les infrastructures de distribution de l'eau et de traitement des eaux usées et d'alimentation en énergie.

L'Administration financière des Premières Nations (FNFA) est un organisme à but non lucratif créé en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* qui offre des options de placement et des conseils en planification de capital ainsi qu'un accès à des prêts à long terme avec des taux d'intérêt préférentiels. En 2013, la FNFA a obtenu la cote de crédit A3 de Moody's Investor Services et a émis une obligation initiale de 90 millions de dollars, ce qui représentait une réalisation exceptionnelle pour les Premières Nations membres. Un montant additionnel de 50 millions de dollars a été ajouté à l'obligation en juillet 2015 et 23 Premières Nations y participent. Le recours à un modèle de regroupement des emprunts permet de réduire considérablement les coûts d'emprunt, ce qui rend facile l'accès au capital des Premières Nations. La force du regroupement d'emprunts dépend de sa taille et de la vigueur des revenus disponibles pour rembourser la dette, qui est maintenue par le Conseil de gestion financière des Premières Nations, l'organisme responsable de superviser la solvabilité et la participation. Les produits générés par l'émission des obligations sont utilisés par les Premières Nations pour des projets de développement communautaire, économique et résidentiel.

En investissant dans les infrastructures, à titre d'investisseurs ou de propriétaires, les gouvernements autochtones du Nord pourraient générer des profits tout en contribuant au développement des collectivités locales. Les profits des investissements pourraient être réinvestis dans un autre projet d'infrastructure générateur de revenus, créant ainsi une boucle de développement d'infrastructures et de développement économique. S'il existe un bassin de projets bien structurés prêts à l'investissement, dès que des profits sont générés par un projet, ils peuvent être investis dans le projet suivant. Les profits finaux peuvent ensuite être utilisés pour payer pour l'infrastructure sociale, d'éducation et de formation. Ces investissements permettraient alors de rendre les collectivités plus attrayantes pour les citoyens et les investisseurs externes, ce qui créerait de nouvelles possibilités de développement économique.

Bon nombre de collectivités autochtones n'ont pas de sources de revenus à long terme fiables, ce qui rend difficile l'accès au capital initial nécessaire pour investir dans les projets d'infrastructure et autres. L'amélioration de l'accès au capital permettrait aux gouvernements autochtones d'avoir un meilleur accès aux possibilités de développement économique, y compris aux investissements dans les infrastructures. L'Administration financière des Premières Nations est un mécanisme d'emprunt établi qui permet aux Premières Nations d'accéder au capital à des taux concurrentiels. Ce régime n'est toutefois pas offert aux Premières Nations autonomes ou aux gouvernements inuits ou métis. Le Conseil insiste pour qu'il soit élargi pour créer une option de financement additionnelle pour les gouvernements autochtones du Nord.

Infrastructure Ontario (IO) est responsable de surveiller le financement et la construction des travaux publics en Ontario. IO joue un rôle clé dans le plan d'infrastructure à long terme de la province en matière de réparation, de reconstruction et de renouvellement des routes et autoroutes, ponts, systèmes de transport collectif, établissements postsecondaires et hôpitaux de la province. IO utilise des modèles de partenariats publics privés appelés diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) et prestation directe (PD) pour les projets d'infrastructure. Selon le rapport de situation, en date du 31 mars 2015 : 98 % des DMFA avaient été exécutés conformément au budget établi et 73 % l'avaient été dans les délais fixés; dans le cas des PD, 71 % ont respecté le budget établi et 86 % ont respecté les délais fixés.

Infrastructure Ontario a également un programme de prêts qui offre un financement à long terme aux clients du secteur public admissibles afin de faciliter le renouvellement des infrastructures et de créer de la valeur pour les clients et les résidents. Jusqu'à maintenant, Infrastructure Ontario a permis l'exécution de projets pour un montant 12 milliards de dollars et s'est engagé à fournir un autre 6 milliards de dollars à des projets d'infrastructure.

Les gouvernements autochtones avec des revendications territoriales ont des fonds de règlement et bon nombre d'entre eux ont des sociétés de développement qui gèrent ces fonds et investissent dans le développement économique, communautaire et commercial. Cependant, afin de profiter des économies d'échelle, la coordination des possibilités d'investissement dans l'infrastructure entre les différents acteurs pourrait faire augmenter les recettes fiscales et améliorer les infrastructures du Nord, au profit des collectivités autochtones du Nord. Cette approche de mise en commun pourrait faire augmenter les possibilités de participation au capital dans les projets d'envergure et faciliter le développement d'un plus grand nombre d'infrastructures à grande échelle, ce qui permettrait d'accroître l'impact des fonds. La création d'un nouveau fonds d'investissement autochtone ou d'une personne morale qui utiliserait une approche de regroupement des investissements dans les infrastructures des collectivités nordiques et qui comblerait les lacunes en infrastructure dans de nombreuses régions du Nord semble être une avenue prometteuse. Cette personne morale serait fondée sur des partenariats entre de multiples groupes autochtones et suivrait le modèle de fonds renouvelable d'Infrastructure Ontario, selon lequel le capital est renouvelé par le rendement des investissements et peut être investi à répétition dans une série de projets¹⁹.

La gestion de cette personne morale doit tenir compte de la diversité des contributeurs au fonds et pourrait être fondée sur les réussites des nombreux conseils de cogestion dans le Nord. Les conseils de cogestion sont des ententes de collaboration multipartites entre les gouvernements territoriaux, les ministères fédéraux, les gouvernements et organismes autochtones et publics et les représentants de l'industrie qui sont établies principalement aux fins de gestion des terres, de l'environnement et des ressources. Un tel modèle pourrait être élaboré pour gérer le bassin de ressources à investir dans l'infrastructure économique, générer des revenus et coordonner les investissements dans le développement économique.

¹⁹ Gouvernement de l'Ontario : Infrastructure Ontario, 2015 : <http://www.infrastructureontario.ca/>

Recommandation 2a

- Il est recommandé que le gouvernement du Canada travaille avec les institutions des Premières Nations créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* pour assurer l'accès aux mécanismes d'emprunt de l'Administration financière des Premières Nations par les peuples autochtones autonomes et leur donner accès au financement nécessaire pour investir dans les infrastructures.

Recommandation 2b

- Il est recommandé que le gouvernement mette en œuvre une étude de faisabilité sur la création d'une entité de placement des Autochtones du Nord et sur les avantages potentiels d'une approche de regroupement pour la création d'un fonds de développement pour l'ensemble du Nord canadien.

B. Financement des infrastructures

Dans un sondage mené par GE Canada sur les entreprises du Nord et les leaders communautaires, 70 % des répondants ont cité l'infrastructure comme étant le « critère le plus important » pour attirer des investissements et faciliter le développement économique dans les collectivités éloignées²⁰. L'état des infrastructures nordiques jouera un rôle essentiel pour déterminer les forces des différents secteurs industriels et définir dans quelle mesure ces secteurs contribueront au développement économique des collectivités autochtones du Nord canadien. Un financement accru du gouvernement permettant de créer un fonds de dotation des infrastructures dans le Nord est essentiel pour assurer la durabilité des économies et la qualité de vie dans les collectivités du Nord.

Le contexte unique du Nord nécessite une approche « fait dans le Nord, pour le Nord » afin de faciliter les investissements dans la région. De nouveaux modèles novateurs doivent être élaborés afin de répondre adéquatement aux besoins dans le Nord.

iii. Créer un fonds d'investissement destiné uniquement aux infrastructures du Nord

Si des fonds sont disponibles pour soutenir les investissements dans les infrastructures du Nord, la taille de l'enveloppe de financement accordée actuellement n'est pas suffisante au regard des besoins dans la région. Un accroissement des investissements est requis pour combler les lacunes importantes dans l'infrastructure économique du Nord. Il y a de plus des défis liés aux critères d'accès au financement. Par exemple, si les fonds accordés au programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN) de l'Agence canadienne de développement économique du Nord peuvent être utilisés pour soutenir la recherche et la planification pour les infrastructures desservant de multiples usagers, les activités de construction relative aux grands travaux d'ingénierie (les routes, ponts, aéroports, chemins de fer, ports, barrages, immeubles commerciaux, etc.) ne sont pas admissibles au financement²¹.

La situation est la même en ce qui concerne le Nouveau Fonds Chantier Canada (NFCC) d'Infrastructure Canada lancé en 2014 et doté de 14 milliards de dollars pour financer des projets d'infrastructure canadiens pendant une période de dix ans²². Tous les projets de plus de 100 millions de dollars doivent passer par l'étape de la présélection des partenariats public-privé afin d'évaluer si le projet pourrait être exécuté par un partenariat public-privé afin d'offrir un meilleur rendement qualité-prix. Les 14 milliards de dollars du NFCC sont répartis en différents volets : Le volet Infrastructures nationales (VIN) de 4 milliards de dollars, qui appuiera des projets d'importance nationale et le volet Infrastructures provinciales-territoriales (VIPT) de 10 milliards de dollars. Le VIPT prévoit un montant de base annuel de 25 millions de dollars par province et territoire plus une affectation au prorata de la population, selon le recensement de 2011. Ce montant par habitant signifie que les territoires reçoivent un financement d'infrastructure moindre parce qu'ils comptent moins d'habitants. Des 10 milliards de dollars, un milliard est mis de côté pour les projets situés dans les collectivités canadiennes comptant moins de 100 000 résidents; toutefois, *toutes* les collectivités des territoires se situent sous ce seuil. Comme la plupart des

²⁰ GE Canada, 2011, *Towards a Remote Communities Investment Strategy*, p. 8.

²¹ Agence canadienne de développement économique du Nord, 2015, *Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN)*: <http://www.cannor.gc.ca/fra/1385477070180/1385477215760>

²² Infrastructure Canada, 2015, *Nouveau Fonds Chantiers Canada* : <http://www.infrastructure.gc.ca/plan/nbcf-nfcc-fra.html>

fonds destinés aux infrastructures sont accordés en fonction d'une formule par habitant, le Nord est désavantagé par rapport au Sud, puisque sa population est beaucoup moins élevée. Cependant, les besoins sont plus importants dans le Nord en raison des grandes distances. Par conséquent, une autre méthode, comme l'attribution du financement par hectare dans le Nord, devrait être envisagée pour calculer les fonds destinés aux infrastructures dans le Nord si l'on veut combler les lacunes.

En plus de la nature limitée du financement, les critères d'accès à celui-ci peuvent en restreindre l'utilisation dans le contexte du Nord canadien. Par exemple, le volet Infrastructure nationale appuie les projets qui peuvent démontrer des « avantages généraux » pour le public²³, ce qui signifie que leur impact va au-delà de la province ou du territoire où le projet est situé, par exemple, les grandes routes interprovinciales, les grands ponts et les aéroports. Le critère d'avantage de l'infrastructure pour le public peut parfois être interprété comme l'usage par le public, comme un système de transport en commun. L'usage par le public peut être un critère difficile à respecter dans des régions à faible densité de population et où les collectivités sont éloignées les unes des autres comme dans le Nord canadien. À cet égard, le concept d'avantage de l'infrastructure pour le public pourrait être élargi pour être mieux adapté au contexte du Nord canadien. L'avantage pour le public peut inclure l'accès et l'utilisation de l'infrastructure par le public, mais devrait également inclure d'autres formes d'utilisation, comme l'utilisation par l'industrie pour l'exploration ou le développement de projets d'exploitation des ressources par plus d'un promoteur, le développement d'entreprises découlant de l'infrastructure (p. ex., la construction de logements, la distribution d'aliments et de carburant), la réduction du coût de la vie pour les collectivités voisines et une amélioration de la prestation des services gouvernementaux, des emplois et des revenus (découlant directement et indirectement de l'infrastructure), etc. Il convient de voir comment le critère d'utilisation par le public et d'avantage pour le public devrait être appliqué dans le Nord et dans le contexte des infrastructures requises pour favoriser le développement économique dans la région. Si ces critères sont appropriés dans plusieurs contextes, leur application dans le Nord empêchera certainement de combler le déficit d'infrastructure existant.

Lorsque le financement accru sera accordé et que les projets commenceront à être proposés, il faudra envisager le meilleur moyen de les exécuter. La **Station de recherche du Canada dans l'Extrême-Arctique (SRCEA)**, une station de recherche scientifique et technologique en voie de construction à Cambridge Bay au Nunavut, est un exemple de développement intégré dans la collectivité. Avant la construction, de nombreuses consultations ont été tenues dans la collectivité pour s'assurer que le développement réponde le mieux possible aux besoins de la collectivité. Pour faire participer les entreprises autochtones et du Nord dans la construction et pour encourager l'emploi local et le développement de compétences, la taille des différents lots de travaux de construction a été adaptée pour les rendre plus accessibles aux entreprises locales. Un total estimatif de 150 emplois seront créés localement, dans le Nord et dans d'autres secteurs spécialisés ailleurs au Canada. Un plan d'avantages pour les Inuits a été inclus afin de satisfaire aux obligations de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. En date de juillet 2015, près de 59 % des 31 appels d'offres ont été attribués à des entreprises inuites inscrites (valeur approximative de 46,7 millions de dollars). Le gestionnaire de la construction présente des mises à jour routinières sur le plan et est en voie d'atteindre les objectifs définis.

²³ Infrastructure Canada, 2015, *Nouveau Fonds Chantiers Canada : Volet Infrastructures nationales* : <http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/nbcf-nic-guide-nfcc-vin-fra.pdf>

Pour combler le déficit d'infrastructure dans le Nord, des fonds supplémentaires sont requis en plus des fonds déjà attribués. Ce financement doit être réservé pour le Nord canadien, être associé à une approche propre au Nord et être accessible aux administrations locales, autochtones et territoriales et aux organismes de développement autochtones. Le fonds d'investissement en infrastructure doit être consacré à la création d'infrastructures d'énergie, de télécommunications et de transport pour soutenir le développement économique dans le Nord. Un tel fonds offrirait un rendement considérable et créerait un avantage économique mesurable pour l'économie canadienne dans son ensemble.

Recommandation 3

Il est recommandé que le gouvernement du Canada réserve des fonds pour créer un fonds d'investissement d'infrastructure propre au Nord, afin de bâtir les infrastructures nécessaires pour soutenir le développement économique dans le Nord. Le fonds sera axé sur les investissements clés dans les domaines du transport, de l'énergie et de la connectivité afin de renforcer les collectivités nordiques et de créer les conditions leur permettant de soutenir le développement commercial et communautaire.

iv. Relever les défis associés à la mise en œuvre de modèles d'investissement privé dans le Nord

Attirer les investissements privés dans les infrastructures permettrait d'accroître le développement d'infrastructures dans le Nord et de bénéficier de l'expertise du secteur privé pour l'exécution de ces projets. Une diversité de modèles d'investissement privé pourrait générer une augmentation des investissements dans les infrastructures du Nord, mais l'application de ces modèles dans la région peut s'avérer complexe. Selon le modèle du partenariat public-privé (P3), un service gouvernemental est financé et exploité en vertu d'une entente entre le gouvernement et une compagnie du secteur privé; l'autorité du secteur public confie donc à une entreprise privée la tâche de financer, de construire et d'entretenir un projet, en tout ou en partie.

Dans certains cas, un P3 est la meilleure solution pour une infrastructure publique. Dans un P3, le secteur privé assume la majorité des risques financiers, techniques et opérationnels du projet tout en assurant un rendement efficace et un gain d'efficacité grâce à son expertise²⁴. Un exemple de P3 serait la construction de la portion sud-est du chemin Ring d'Edmonton en vertu d'un partenariat public-privé. Le vérificateur général de l'Alberta a déterminé que grâce à ce P3, les économies de coûts réalisées dans le cadre de ce projet s'élevaient à quatre millions de dollars et que le projet avait été réalisé deux ans plus tôt que s'il avait fait l'objet d'un approvisionnement classique²⁵.

Toutefois, les projets ne peuvent pas tous faire l'objet d'un P3 et le contexte dans le Nord présente des difficultés particulières. Les P3 couronnés de succès sont habituellement de grands projets complexes; la faible population et les vastes étendues sauvages limitent grandement l'applicabilité

²⁴ PPP Canada, 2015 : <http://p3canada.ca/fr/a-propos-des-ppp/>

²⁵ Vérificateur général de l'Alberta. *Anthony Henday Drive*, Rapport annuel de 2013-2014, Conseil du Trésor de l'Alberta

du modèle dans le Nord canadien. Selon P3 Canada, un projet peut faire l'objet d'un P3 lorsque :

- les coûts sont élevés et l'actif a un long cycle de vie;
- les résultats attendus et les exigences en matière de performance sont clairs;
- les coûts du cycle de vie ainsi que les exigences liées à l'exploitation et à l'entretien sont bien compris;
- les risques peuvent être transférés efficacement au secteur privé;
- l'intégration des éléments de conception, de construction, de financement, d'exploitation et de maintenance dans un seul contrat est possible;
- le potentiel de génération de revenus, notamment par l'innovation et les gains d'efficacité, existe;
- les connaissances, la capacité et l'expérience du secteur privé dans le domaine sont suffisantes pour la réalisation du projet²⁶.

Dans les régions rurales et éloignées, les projets d'infrastructure ne répondent souvent pas à ces exigences. Dans le Nord, une faible portion des projets d'infrastructure requis ont les caractéristiques et l'envergure nécessaires pour assurer la réussite d'un P3. De plus, la province ou le territoire doit avoir une expertise et une capacité technique et administrative considérable pour pouvoir gérer un P3, puisque leur mise en œuvre est coûteuse, complexe et nécessite plusieurs transactions. Une étude menée en 2006 par le Trésor de la Nouvelle-Zélande révèle qu'il y a très peu de données empiriques fiables sur les coûts et les avantages des P3 et que ces derniers ont des inconvénients uniques, notamment la rigidité et la complexité des contrats ainsi que les coûts élevés des appels d'offres et de l'attribution des contrats, comparativement aux modèles d'approvisionnement classiques²⁷. Bon nombre de gouvernements du Nord n'ont pas la capacité requise pour exécuter et gérer efficacement des contrats à long terme, souvent sur un horizon de 30 à 40 ans. Cependant, le Nouveau Fonds Chantier Canada exige que tous les grands projets demandant un financement fédéral fassent l'objet d'une présélection P3 afin de déterminer si un partenariat public-privé serait plus rentable. S'il est déterminé que le projet exécuté en vertu d'un P3 serait plus rentable, la décision est exécutoire.

L'élaboration d'un modèle d'investissements privés propre au Nord doit être envisagée. Ce modèle appuierait le financement, la construction et la gestion par le secteur privé des projets d'investissements dans les petites collectivités éloignées. Le fractionnement des investissements privés à une échelle appropriée pour les entreprises autochtones et nordiques locales serait un moyen de créer un modèle d'investissement privé propre au Nord. Cette méthode a été efficace dans le Nord pour la construction de la Station de recherche du Canada dans l'Extrême-Arctique, puisque l'approche d'approvisionnement et de gestion de la construction utilisée favorisait le recours aux partenaires privés locaux en fractionnant les soumissions pour la construction en multiples lots et en faisant appel à de multiples fournisseurs de services²⁸. En réduisant la taille des contrats, une plus grande variété d'acteurs peuvent soumissionner plutôt qu'une seule grande entreprise.

²⁶ PPP Canada, 2015: <http://p3canada.ca/fr/a-propos-des-ppp/foire-aux-questions/>

²⁷ Katz, D. 2006, *Financing Major Infrastructure Projects: Public Private Partnerships*, New Zealand Treasury : <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/ppp/2006/06-02/tpp06-02.pdf>

²⁸ Affaires autochtones et du Nord Canada, 2014, *Vérification de la gestion du projet de la Station de recherche du Canada dans l'Extrême-Arctique*: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1404915541744/1404915688603>

Recommandation 4

Il est recommandé que d'autres études soient entreprises par les gouvernements et les principaux dirigeants du Nord pour examiner les modèles d'investissement privé qui pourraient s'appliquer au Nord canadien. Le gouvernement du Canada devrait prendre des mesures immédiates pour évaluer les moyens de créer un modèle favorisant le financement, la construction et la gestion des infrastructures par le secteur privé dans les petites collectivités éloignées.

v. *Créer des structures fiscales favorisant le développement d'infrastructures dans le Nord*

Afin de faciliter l'investissement privé dans les infrastructures, il faudrait envisager d'offrir des mesures incitatives. Les coûts d'exploitation élevés dans le Nord compliquent l'exécution de projets dans la région. Cela désavantage les industries basées dans le Nord plutôt que dans un lieu plus efficace et plus rentable. L'éloignement, le rude climat, les infrastructures sous-développées et (dans bien des cas), les faibles populations rendent le développement économique beaucoup plus coûteux qu'ailleurs au Canada. Pour ces raisons, il peut être plus difficile d'attirer les investissements nécessaires dans le Nord pour soutenir les possibilités économiques générées par l'industrie. La création d'un climat d'investissement solide présente des avantages publics; l'élimination des obstacles au développement des ressources crée un avantage pour tous les Canadiens, pas uniquement la population du Nord.

La structure fiscale est définie de telle façon que les résidents du Nord peuvent bénéficier d'une déduction pour les habitants de régions éloignées afin d'alléger le fardeau créé par le coût de la vie élevée dans le Nord. Une personne vivant dans une zone nordique visée par le règlement peut réclamer 8,25 \$ pour chaque jour passé dans le Nord et une personne vivant dans une zone nordique intermédiaire peut demander la moitié de ce montant²⁹. Cependant, il n'existe aucun avantage similaire pour l'industrie, même si les coûts d'exploitation sont plus élevés dans le Nord. Une étude menée en 2015 par l'Association minière du Canada (AMC) et d'autres³⁰ concluait que les coûts de construction dans le Nord étaient deux fois plus élevés que dans le Sud du Canada et les coûts d'exploitation, de 30 à 60 % plus élevés, en grande partie en raison du manque d'infrastructures dans le Nord³¹. Pour combler cet écart, les structures fiscales pourraient être adaptées et créer des incitatifs pour les industries travaillant dans le Nord.

Des crédits d'impôt additionnels pour le Nord permettraient d'uniformiser les règles du jeu pour les entreprises désirant travailler dans le Nord et celles basées dans le Sud. L'AMC suggère que la modification du crédit d'impôt fédéral pour l'exploration minière pourrait être une solution à envisager. À l'heure actuelle, les petites sociétés d'exploitation minière du Canada peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt de 15 % pour leurs travaux exploratoires. L'augmentation du taux à 25 % pour les régions éloignées et nordiques du Canada pourrait créer un climat d'investissement

²⁹ Grant Thornton LLP., 2015: <http://www.taxplanningguide.ca/tax-planning-guide/section-2-individuals/northern-residents-deduction/>

³⁰ Incluant l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, l'Association des firmes d'ingénieurs-conseils — Canada, la Chambre des mines du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest et la Chambre des mines du Yukon

³¹ L'Association minière du Canada, 2015, *Corriger les inégalités* : <http://mining.ca/documents/levelling-playing-field>

plus équitable. De plus, il faut envisager la possibilité d'offrir un crédit d'impôt à l'investissement pour le développement d'infrastructures admissibles dans le Nord afin d'encourager le développement par l'industrie d'infrastructures utilisées par le public.

Recommandation 5

Il est recommandé que le gouvernement du Canada envisage l'adoption d'une structure fiscale tenant compte des coûts additionnels d'exploitation dans le Nord et agisse pour uniformiser les règles pour les industries qui choisissent de travailler dans le Nord. L'on recommande de plus que le gouvernement envisage l'adoption d'un crédit d'impôt à l'investissement pour les infrastructures admissibles dans le Nord qui permettrait d'augmenter la dotation en infrastructures dans le Nord et de renforcer le climat d'investissement.

C. Soutenir la capacité communautaire

La création d'une capacité communautaire consiste à s'assurer que les collectivités sont prêtes à participer aux discussions sur les possibilités économiques et commerciales et à tirer avantage de ces possibilités lorsqu'elles se présentent. L'accès à l'information par les collectivités, la planification proactive et les occasions de bâtir des économies locales sont des facteurs cruciaux pour la création d'un Nord fort et dynamique générant des retombées utiles pour l'ensemble du Canada.

vi. Centres de ressources pour le partage des pratiques exemplaires

Il y a de nombreux exemples de réussites en matière de développement économique dans le Nord et le partage de ces exemples permettrait de combler les lacunes sur les facteurs de réussite de certaines initiatives et de partager les possibilités connexes³². Un centre de ressources visant à soutenir le développement économique et des infrastructures dans le Nord pourrait servir de registre central de renseignements sur les pratiques exemplaires et les ressources et de point d'accès aux experts. Ce guichet unique aiderait les collectivités autochtones en leur fournissant les renseignements et l'expertise nécessaires pour saisir les occasions de développement économique, y compris pour les grands projets d'exploitation des ressources, qui peuvent s'avérer complexes lorsqu'ils sont exécutés pour la première fois. Ce centre de ressources pourrait fournir des renseignements sur les principaux enjeux et les pratiques exemplaires aux gouvernements du Nord, aux groupes autochtones et aux sociétés de développement. De plus, il pourrait réunir les recherches sur les collectivités ayant investi dans des infrastructures générant des revenus et sur les réussites dans le domaine et présenter les pratiques exemplaires en matière de structuration des investissements afin d'en assurer la rentabilité et la fiabilité.

Le Bureau de gestion des projets nordiques (BGPN) aide les entreprises, les gouvernements et les collectivités à bâtir leur capacité en les aidant à répondre aux exigences réglementaires complexes et à naviguer dans le processus d'examen environnemental pour les projets d'exploitation des ressources et de construction d'infrastructures proposés. Le BGPN vise à améliorer les délais, la prévisibilité et la transparence des processus réglementaires dans le Nord afin de créer un climat d'investissement plus stable et plus attrayant dans la région. Sa fonction consiste à coordonner, à donner des conseils, à superviser les consultations et à travailler avec les partenaires pour préparer les collectivités. Un de ses rôles importants consiste à s'assurer que les collectivités ont le soutien et les ressources nécessaires pour participer aux projets. Pour cette raison, il doit continuer d'exister. Le centre de ressources proposé aurait quant à lui le mandat plus vaste de soutenir le développement économique en général.

Agence canadienne de développement économique du Nord

Le centre serait un lieu de coordination des recherches et de création de modèles d'affaires et de partenariats afin de développer des pratiques exemplaires. Les sociétés qui voudraient commencer à faire des affaires dans le Nord auraient accès, depuis un seul et même endroit, aux

³² CNDEA, 2014, *Étude sur les façons de répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités autochtones nordiques*: <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/besoins-en-infrastructure-dans-les-collectivités-autochtones-nordiques.pdf>

renseignements sur les contextes, les exigences et les règlements liés à la vie dans le Nord ainsi qu'à des renseignements sur les collectivités. Diverses initiatives régionales ont été élaborées à cette fin, comme le cours « Nunavut 101 » qui explique sur les revendications territoriales et la façon de faire des affaires dans le territoire. Le Yukon prépare un guide pour les compagnies décrivant les pratiques exemplaires en matière de communication avec les gouvernements des Premières Nations au Yukon. Cependant, une approche coordonnée de partage des pratiques exemplaires appliquées partout dans le Nord et tenant compte des divers contextes permettrait de créer une source de renseignements utiles pour les multinationales voulant faire des affaires dans le Nord du Canada. Le centre offrirait de la formation et présenterait des pratiques exemplaires sur la façon de mobiliser les collectivités autochtones. Même si plusieurs entreprises savent comment approcher les collectivités nordiques et les processus juridiques qui doivent être respectés, plusieurs l'ignorent encore.

Recommandation 6

Il est recommandé, afin de combler les lacunes en matière d'information, les déficits en matière de capacités et d'expertise, et de relever les défis en matière d'accessibilité, que le gouvernement du Canada finance un Centre des ressources public et indépendant qui coordonnerait et partagerait les recherches sur les pratiques exemplaires en matière de développement économique dans le Nord. Ceci aiderait les promoteurs industriels, les gouvernements autochtones et des territoires et les sociétés de développement économique autochtones à réaliser des projets de développement économique solides.

vii. *Soutien pour une planification exhaustive du développement économique*

Le développement durable dans le Nord nécessite des investissements à long terme dans les infrastructures régionales de transport, d'énergie et de télécommunications. Il dépend également des infrastructures communautaires comme les infrastructures d'éducation, de soins de santé, de distribution de l'eau, de traitement des eaux usées et des déchets solides et des infrastructures résidentielles. Ces infrastructures favorisent la diversification de l'économie, améliorent la qualité de vie dans les collectivités et augmentent la capacité d'une collectivité à attirer et à retenir des entreprises et des résidents.

L'adoption d'un plan économique ou d'exploitation du territoire permet aux collectivités autochtones d'approcher les entreprises pour assurer le développement économique à leurs propres conditions. Des plans détaillés permettent aux collectivités de définir et d'établir des priorités à long terme en matière de développement des infrastructures et d'être proactives dans l'examen des ressources naturelles disponibles dans les différentes régions et de leur potentiel d'exploitation. Si de tels plans sont élaborés, plutôt que de réagir à l'exploration par les multinationales d'une région donnée pour une ressource en particulier, les régions et les collectivités pourraient déterminer elles-mêmes les possibilités de croissance économique ou de développement des infrastructures et définir des politiques et des stratégies avant même le début des travaux d'exploration. Les collectivités pourraient utiliser les ressources géotechniques et la cartographie des actifs pour déterminer où les ressources pourraient être exploitées et retenir les services de partenaires du secteur privé prêts à entreprendre un projet qui serait avantageux pour la collectivité.

La route de la vallée du Mackenzie est une route toutes saisons construite dans les Territoires du Nord-Ouest pour relier de façon permanente le territoire au reste du continent. Le développement du **corridor de la route de la vallée du Mackenzie** s'effectue parallèlement à la construction de la route et consiste à coordonner les investissements d'infrastructure le long de la route, à soutenir les projets d'infrastructure complémentaires et à encourager le développement dans le corridor. Selon un rapport préparé pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, la route devrait faire augmenter le produit intérieur brut de la région de près de 330 000 \$ et réduire le coût de la vie de 1,5 million de dollars annuellement. Les investissements stratégiques le long du corridor comprennent l'installation d'un réseau de fibres optiques pour améliorer les télécommunications dans la région et l'installation de structures permanentes pour traverser les cours d'eau. Ce cas démontre les bienfaits qui peuvent découler du regroupement des projets d'infrastructure et des systèmes complémentaires. Les administrations locales devraient avoir accès à un niveau de planification aussi détaillé et avant-gardiste pour les projets communautaires et avoir la chance de participer aux grands projets de développement se déroulant à proximité.

Tom Beaulieu: Remote Infrastructure Development

Le fait de ne pas intégrer les investissements en infrastructures dans le Nord à un plan détaillé à long terme risque de retarder les projets connexes ou d'en empêcher l'exécution. Par exemple, l'absence d'un moyen de transport dans une région peut nuire aux autres projets de développement des infrastructures qui auraient pu y être exécutés. Il n'est pas possible d'exécuter des projets de développement minier, énergétique ou de tourisme si des systèmes de transport adéquats n'ont pas été développés. De même, si une collectivité n'a pas accès aux formations requises, elle ne pourra pas profiter les occasions d'affaires qui se présentent.

L'élaboration d'un plan détaillé dans le contexte nordique est complexe parce que plusieurs collectivités n'ont pas la capacité nécessaire pour élaborer des plans d'utilisation du territoire et de développement des infrastructures. À l'échelle communautaire, une formation est requise pour s'assurer que les collectivités ont accès à des planificateurs communautaires capables d'élaborer et de gérer des plans exhaustifs. Des mécanismes plus solides doivent également être en place pour regrouper les ressources communautaires et partager les tâches de planification ou pour fournir un financement permettant d'obtenir des conseils de qualité en matière de planification et de gestion.

Recommandation 7

Il est recommandé que le gouvernement du Canada octroie des fonds pour la planification communautaire et appuie les gouvernements autochtones et les collectivités nordiques dans ce domaine et leur donne accès aux outils leur permettant de participer de façon proactive au développement des ressources naturelles.

ANNEXE A : Liste des recommandations

Recommandation 1

Il est recommandé que le gouvernement du Canada finance un système visant à faciliter la coordination du développement des infrastructures, à cerner les priorités des collectivités, à faire de la recherche et du développement en matière d'évaluation des besoins et d'études de faisabilité; à coordonner les investissements afin d'offrir le meilleur rendement possible et à créer un bassin de projets prêts pour l'investissement. Ce système devrait être fondé sur un mécanisme de gouvernance par cogestion.

Recommandation 2a

Il est recommandé que le gouvernement du Canada travaille avec les institutions des Premières Nations créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* pour assurer l'accès aux mécanismes d'emprunt de l'Administration financière des Premières Nations par les peuples autochtones autonomes et leur donner accès au financement nécessaire pour investir dans les infrastructures.

Recommandation 2b

Il est recommandé que le gouvernement mette en œuvre une étude de faisabilité sur la création d'une entité de placement des Autochtones du Nord et sur les avantages potentiels d'une approche de regroupement pour la création d'un fonds de développement pour l'ensemble du Nord canadien.

Recommandation 3

Il est recommandé que le gouvernement du Canada réserve des fonds pour créer un fonds d'investissement d'infrastructure propre au Nord, afin de bâtir les infrastructures nécessaires pour soutenir le développement économique dans le Nord. Le fonds sera axé sur les investissements clés dans les domaines du transport, de l'énergie et de la connectivité afin de renforcer les collectivités nordiques et de créer les conditions leur permettant de soutenir le développement commercial et communautaire.

Recommandation 4

Il est recommandé que d'autres études soient entreprises par les gouvernements et les principaux dirigeants du Nord pour examiner les modèles d'investissement privé qui pourraient s'appliquer au Nord canadien. Le gouvernement du Canada devrait prendre des mesures immédiates pour évaluer les moyens de créer un modèle favorisant le financement, la construction et la gestion des infrastructures par le secteur privé dans les petites collectivités éloignées.

Recommandation 5

Il est recommandé que le gouvernement du Canada envisage l'adoption d'une structure fiscale tenant compte des coûts additionnels d'exploitation dans le Nord et agisse pour uniformiser les règles pour les industries qui choisissent de travailler dans le Nord. L'on recommande de plus que le gouvernement envisage l'adoption d'un crédit d'impôt à l'investissement pour les infrastructures admissibles dans le Nord qui permettrait d'augmenter la dotation en infrastructures dans le Nord et de renforcer le climat d'investissement.

Recommandation 6

Il est recommandé, afin de combler les lacunes en matière d'information, les déficits en matière de capacités et d'expertise, et de relever les défis en matière d'accessibilité, que le gouvernement du Canada finance un Centre des ressources public et indépendant qui coordonnerait et partagerait les recherches sur les pratiques exemplaires en matière de développement économique dans le Nord. Ceci aiderait les promoteurs industriels, les gouvernements autochtones et des territoires et les sociétés de développement économique autochtones à réaliser des projets de développement économique solides.

Recommandation 7

Il est recommandé que le gouvernement du Canada octroie des fonds pour la planification communautaire et appuie les gouvernements autochtones et les collectivités nordiques dans ce domaine et leur donne accès aux outils leur permettant de participer de façon proactive au développement des ressources naturelles.

ANNEXE B : Aperçu des infrastructures dans le Nord (tiré de *Étude sur les façons de répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités autochtones nordiques*³³)

Tableau 1 : Distribution des populations autochtones et des ménages dans cinq régions du Nord à l'étude

Renseignements géodémographiques sur les cinq régions à l'étude				
		Profils régionaux		
		Population autochtone régionale (ENM 2011)	Nombre de ménages autochtones (ENM 2011)	Aire de la région (km ²)
Région	Nunatsiavut	2 360	730	72 520
	Nunavik	10 880	2 535	443 685
	Eeyou Istchee	15 725	3 485	450 000
	Nunavut	27 365	6 820	1 877 787
	Territoires du Nord-Ouest	21 155	7 525	1 143 793
	Yukon	7 705	3 575	483 450
Total		56 225	24 670	4 474 235

Source : GéoSuite, Recensement 2011, Catalogue de Statistique Canada, n° 92-150-XBB

Tableau 2 : Infrastructures routières

Accès des collectivités aux réseaux routiers (locaux et régionaux)					
		Nombre de collectivités par catégorie			Total
		Routes locales seulement	Accès saisonnier aux routes régionales	Accès toutes saisons aux routes régionales	
Région	Nunatsiavut	5	0	0	5
	Nunavik et Eeyou Istchee	15	0	8	23
	Nunavut	25	0	0	25
	Territoires du Nord-Ouest	4	11	12	27
	Yukon	1	0	14	15
Total		50	12	38	100

Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada 2014; Conference Board du Canada 2011

³³CNDEA, 2014, *Étude sur les façons de répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités autochtones nordiques*: <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/besoins-en-infrastructure-dans-les-collectivités-autochtones-nordiques.pdf>

Tableau 3 : Infrastructures de transport aérien

Accès de la collectivité à des réseaux de transport aérien							
		Nombre de collectivités par catégorie					Total
		Aucun aéroport	Aéroport local ³⁴	Vols indirects vers une plateforme régionale de transit aérien ³⁵	Vols directs vers une plateforme régionale de transit aérien ³⁶	Plateforme régionale de transport aérien ³⁷	
Région	Nunatsiavut	0	0	4	1	0	5
	Nunavik et Eeyou Istchee	2	1	13	5	2	23
	Nunavut	0	0	10	13	2	25
	Territoires du Nord-Ouest	2	9	5	12	3	32
	Yukon	2	11	0	2	1	15
Total		6	21	32	33	8	100

Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada 2014; Conference Board du Canada 2014

Tableau 4 : Infrastructures du transport par eau

Accès des collectivités aux installations de transport par eau								
		Nombre de collectivités par catégorie					Total	
		Pas de service de réapprovisionnement (installations pour petits bateaux présentes)	Réapprovisionnement irrégulier (barges)	Réapprovisionnement saisonnier (barges)	Réapprovisionnement saisonnier (transport maritime)	Port pour petits bateaux reconnu par le MPO		Port pour petits bateaux reconnu par le MPO (port de pêche essentiel et réapprovisionnement) ³⁸
Région	Nunatsiavut	0	0	0	0	3	2	5
	Nunavik et Eeyou Istchee	5	1	2	15	0	0	23
	Nunavut	0	0	0	24	0	1	25
	Territoires du Nord-Ouest	18	1	7	4	1	1	32
	Yukon	13	2	0	0	0	0	15
Total		36	4	9	43	4	4	100

Source : Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada 2014; Conference Board du Canada 2014; Pêches et Océans Canada, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/list-liste-fra.htm>

³⁴ Aucun service de transport aérien régulier.

³⁵ Le service de transport aérien régulier emprunte un itinéraire indirect pour se rendre à la plateforme de transit aérien interrégional la plus proche.

³⁶ Le service de transport aérien régulier emprunte un itinéraire direct pour se rendre à la plateforme de transit aérien interrégional la plus proche.

³⁷ La collectivité est située à une distance de route de 10 km d'une plateforme de transit aérien interrégional.

³⁸ La désignation port de pêche essentiel est basée sur le programme Ports pour petits bateaux de Pêches et Océans Canada. Voir <http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/home-accueil-fra.htm>

Tableau 5 : Infrastructure énergétique

Principales sources d'énergie des collectivités						
		Nombre de collectivités par catégorie				Total
		Groupes électrogènes diesel	Gazoduc et diesel	Réseau hydroélectrique régional et diesel	Réseau hydroélectrique régional relié au réseau nord-américain	
Région	Nunatsiavut	5	0	0	0	5
	Nunavik et Eeyou Istchee	15	0	0	8	23
	Nunavut	25	0	0	0	25
	Territoires du Nord-Ouest	23	2	7	0	32
	Yukon	4	0	11	0	15
Total		72	2	18	8	100

Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada 2014; Conference Board du Canada 2011

Tableau 6 : Infrastructure de télécommunications

Accès des collectivités aux installations de télécommunications				
		Nombre de collectivités par catégorie		Total
		Accès au réseau terrestre (micro-onde ou fibre)	Accès dépendant du réseau satellite	
Région	Nunatsiavut	5	0	5
	Nunavik et Eeyou Istchee	8	15	23
	Nunavut	0	25	25
	Territoires du Nord-Ouest	22	10	32
	Yukon	14	1	15
Total		49	51	100

Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada 2014; Conference Board du Canada 2014

ANNEXE C : Méthodologie

A. *Étude sur les façons de répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités autochtones nordiques*

En décembre 2014, le Centre pour le Nord du Conference Board du Canada Conference Board du Canada a réalisé une étude pour le Conseil national de développement économique des Autochtones afin de fournir une analyse comparative de l'information sommaire sur l'état des infrastructures critiques des 5 régions nordiques et des 100 collectivités à l'étude. Les régions à l'étude étaient : le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, le Nunavik et Eeyou Istchee au nord du Québec (pris dans son ensemble) ainsi que la région côtière du Nunatsiavut à Terre-Neuve-et-Labrador. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (maintenant appelé Affaires autochtones et du Nord canadien) a élaboré une base de données initiale de renseignements ministériels et de données de recherches secondaires. La base de données a ensuite été mise à jour et révisée et les faits ont été vérifiés auprès des intervenants régionaux en place dans les cinq régions.

B. *Analyse de rentabilisation pour un système d'infrastructure économique du Nord*

En juin 2015, Fiscal Realities Economists a réalisé une étude sur huit grands projets d'exploitation des ressources proposés dans le Nord, compilant les coûts et les avantages potentiels de chaque projet. Les coûts estimatifs moyens ont été comparés aux avantages économiques et fiscaux estimatifs moyens afin d'évaluer les avantages économiques et fiscaux nets pour un grand projet typique d'exploitation des ressources dans le Nord. Les moyennes ont été utilisées afin de remédier à d'éventuelles erreurs d'estimation. L'information, les rapports et les études sur lesquels notre analyse s'appuie ont été produits par des promoteurs de projet ou préparés par des professionnels embauchés par ces derniers. Les huit grands projets d'exploitation des ressources proposés analysés sont les suivants :

1. Projet de la mine de Casino — mine d'or; Yukon (Casino Mining Corp)
2. Projet Black River — mine d'or, Nunavut (Sabina Gold & Silver Corp)
3. Projet de Jay — prolongement de la mine de diamant d'Ekati; Territoires du Nord-Ouest (Dominion Diamond Corp)
4. Projet de Thor Lake (Nechalacho) — mine de métaux rares; Territoires du Nord-Ouest (Avalon Rare Metals Inc.)
5. Projet de Gahcho Kué — mine de diamant; Territoires du Nord-Ouest (De Beers Canada Inc et Mountain Province Diamonds Inc.)
6. Projet de NICO — mine d'or, de cobalt, de bismuth et de cuivre; Territoires du Nord-Ouest (Fortune Minerals Ltd)
7. Projet de Mary River — mine de fer; Nunavut (Baffinland Iron Mines Corp)
8. Projet de Kiggavik — mine d'uranium; Nunavut (AREVA Resources Canada)

C. *Table ronde sur les infrastructures et le développement économique du Nord*

En juin 2015, le CNDEA a organisé une table ronde à Whitehorse pour mobiliser les détenteurs de connaissances des gouvernements autochtones, de l'industrie, du gouvernement fédéral et des administrations territoriales et des experts de partout dans le Nord afin de discuter des

infrastructures nordiques et de leur lien avec le développement économique des Autochtones. L'objectif était de générer des idées et des stratégies pour tirer avantage des investissements dans les infrastructures nordiques. Les participants ont donné leur avis sur des mécanismes de coordination des infrastructures, ont élaboré des stratégies de partenariat, ont discuté de mécanismes novateurs de financement et ont examiné le rôle de la gouvernance dans les investissements en infrastructures.

ANNEXE D : Bibliographie

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. *Northern Infrastructure Inventory*, Gatineau, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2014.
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. *Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations*, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 23 août 2011. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314114777838/1314115028769> (consulté le 23 mai 2014).
- Buda, Michael. *The State of Municipal Infrastructure: Regional Snapshots*, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités, 2012.
- Braathen, Svein. *Air Transport Services in Remote Regions: A Discussion Paper*, Paris, Forum international des transports/OCDE, 2011.
- Brox, James. A. *Infrastructure Investment: The Foundation of Canadian Competitiveness. IRPP Policy Matters* 9, n° 2. (août 2008) : p. 1-47.
- Agence du revenu du Canada. *Déductions pour les habitants de régions éloignées 2014 : Endroits situés dans les zones visées par règlement*, Agence du revenu du Canada <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdl/tpcs/nem-tx/rtrn/cmpltn/dctns/lns248-260/255/zns-fra.html> (consulté le 22 mai 2014).
- Chambre de commerce du Canada. *Les bases d'un Canada compétitif : la nécessité d'investir de façon stratégique dans les infrastructures*. Toronto, Chambre de commerce du Canada, 2013.
- Chambre de commerce du Canada et GE Canada. *The Business Case for Investing in Canada's Remote Communities*, Toronto, Chambre de commerce du Canada, 2012.
- Ehlers, T. *Understanding the challenges for infrastructure finance*, Banque des règlements internationaux Document de travail, 2014.
- Pêches et Océans Canada. *Listes de ports et d'administrations portuaires*, Pêches et Océans Canada, 2008. <http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/list-liste-fra.htm> (consulté le 21 mai 2014).
- Fiscal Realities Economists. *The True Cost of First Nation Government*. Kamloops, C.-B., Fiscal Realities, 2010.
- Fiser, Adam. *Mapping the Long-Term Options for Canada's North: Telecommunications and Broadband Connectivity*, Ottawa, Conference Board du Canada, 2013.
- Fournier, Stefan. *Changing Tides: Economic Development in Canada's Northern Marine Waters*, Ottawa, Conference Board du Canada, 2013.

GE Canada. *Towards a Remote Communities Investment Strategy*. General Electric Canada, 2011.

GeoBase Secretariat. National Hydro Network, Canada. Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, Secteur des sciences de la Terre, Direction de l'information cartographique, Centre d'information topographique — Sherbrooke, 2007.
<http://www.geobase.ca/geobase/fr/metadata.do?id=87066E9A-94EE-680A-B1BA-591F4688DB7D>

Gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest, *Entente-cadre sur l'infrastructure*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2008.

Grigg, Neil S. *Infrastructure Finance*, Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons Inc., 2010.

Gu, Wulong et Ryan Macdonald. *The Impact of Public Infrastructure on Canadian Multifactor Productivity Estimates*, Ottawa, Division de l'analyse microéconomique de Statistique Canada, 2009.

Infrastructure Canada. *L'infrastructure dans ma province-territoire*, Infrastructure Canada, 9 septembre 2013. <http://www.infrastructure.gc.ca/regions/regions-fra.html> (consulté le 23 mai 2014).

Infrastructure Canada. *Partenariats publics-privés : Réalisation efficace sur le plan des coûts des projets d'infrastructure*, Infrastructure Canada, 13 février 2014.
<http://www.infrastructure.gc.ca/plan/ppp-fra.html> (consulté le 22 mai 2014).

Lewis, David et Ewa Tomaszewska. *Canada's Infrastructure Network Needs: New Approaches to Investment and Finance*, Calgary, Van Horne Institute, 2010.

L'Association minière du Canada. *Corriger les inégalités*, avril 2015.
<http://mining.ca/fr/documents/corriger-les-inegalites>.

Conseil national de développement économique des Autochtones. *Augmentation de la participation des Autochtones à de grands projets*, Gatineau, Conseil national de développement économique des Autochtones.

Conseil national de développement économique des Autochtones. *Recommandations pour financer l'infrastructure des Premières Nations*, Gatineau, Conseil national de développement économique des Autochtones.

Conseil national de développement économique des Autochtones. *Étude sur les façons de répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités autochtones nordiques*, Gatineau, Conseil national de développement économique des Autochtones, 2014.

Conseil national de développement économique des Autochtones. *Document de travail : Table ronde sur les infrastructures et le développement économique du Nord*, Gatineau, Conseil

- national de développement économique des Autochtones, 2015.
- Conseil national de développement économique des Autochtones. *Analyse de rentabilisation pour un système d'infrastructure économique du Nord*, Gatineau, Conseil national de développement économique des Autochtones, 2015.
- Rapports du Conseil national du bien-être. *The Dollars and Sense of Solving Poverty*, 2011, Ottawa, Conseil national du bien-être, 2011
- Ressources naturelles Canada, Secteur des sciences de la terre, Géomatique Canada, Centre d'information topographique. *Réseau routier national 2.0*. Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, Centre d'information topographique, 2007.
<http://www.gov.mb.ca/mit/tspd/pdf/newsletters/2007english.pdf> (consulté le 22 mai 2014).
- Northern Communications & Information Systems Working Group. *Northern Connectivity: Ensuring Quality Communications*, Ottawa, Nordicity, 2014.
- Ministre des Finances du Nunavut. *Capital Estimates 2014–2015*. Iqaluit, ministère des Finances, 2014.
- Porta, Louie et Nigel Bankes. *Becoming Arctic-Ready: Policy Recommendations for Reforming Canada's Approach to Licensing and Regulating Offshore Oil and Gas in the Arctic*, Washington, DC, The Pew Environmental Group, 2011.
- Precision Research. *Yukon Roads Inventory* (ébauche). Whitehorse, ministère des Affaires communautaires, 2009.
- PROLOG Canada Inc. *The Northern Transportation Systems Assessment. Phase 2 Report: Infrastructure Needs Assessment*, Calgary et Whitehorse, PROLOG Canada, Inc., janvier 2011.
- Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs. *Mining is Integral to the Northern Economy*. <http://www.pdac.ca/policy/budget-2015/infrastructure> (consulté en mai 2015).
- Work Staging and Implementation Strategy*, Examen, Nunavut–Manitoba Route Selection, 1, n° 3, Gouvernement du Manitoba, 2007.
<http://www.gov.mb.ca/mit/tspd/pdf/newsletters/2007english.pdf> (consulté le 22 mai 2014).
- Rives, Janet M et Michael T. Heaney. *Infrastructure and Local Economic Development*, Regional Science Perspectives 25, N° 1 (1995), p. 58-73
- Vander Ploeg, Casey C. et Mike Holden. *At the Intersection: The Case for Sustained and Public Infrastructure Investment*, Calgary, Canada West Foundation, 2013.
- Gouvernement du Yukon. *Yukon Infrastructure Plan*. Whitehorse, ministère des Affaires communautaires, 2009.



Le Conseil national de développement économique des Autochtones

10 rue Wellington, 17^e étage

Gatineau, (Quebec) K1A 0H4

819-953-2994

www.naedb-cndea.com