

# Amélioration de l'accès aux capitaux

par les peuples autochtones du Canada  
— Rapport et recommandations



**Le Conseil national  
de développement économique des  
Autochtones**

**Juillet 2017**



# Table des matières

<b>Lettre de la présidente intérimaire</b> .....	<b>2</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>3</b>
<b>À propos de ce rapport</b> .....	<b>5</b>
<b>Accès au financement des entreprises</b> .....	<b>6</b>
À quels types de capitaux les entreprises ont-elles accès? .....	7
Croissance des activités de financement des Premières Nations et des Inuits .....	9
<b>Finances publiques</b> .....	<b>11</b>
Financement des infrastructures .....	13
Quels sont les avantages de l'accès aux capitaux et aux services financiers? .....	15
<b>Quels sont les obstacles?</b> .....	<b>17</b>
Environnement juridique et réglementaire .....	17
Manque de contrôle sur les terres et les ressources .....	18
Capacité limitée d'utilisation des revenus pour obtenir du financement .....	19
Sous-investissement dans le logement et l'infrastructure .....	19
Coûts des affaires plus élevés .....	19
Manque de soutien à la croissance des entreprises .....	20
Régime complexe de financement gouvernemental .....	20
Littératie financière et cotes de solvabilité .....	20
<b>Recommandations antérieures</b> .....	<b>21</b>
La Commission royale sur les peuples autochtones .....	21
Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones .....	21
Institutions financières autochtones (IFA) .....	22
Discussions en table ronde .....	23
Anciennes recommandations du Conseil .....	23
<b>Situation actuelle</b> .....	<b>25</b>
Que fait le gouvernement fédéral pour combler l'écart dans l'accès au financement? .....	25
Que font les collectivités autochtones et les institutions financières autochtones pour combler l'écart? .....	25
<b>Résumé des principales constatations</b> .....	<b>28</b>

Un petit nombre de collectivités des Premières Nations et des Inuits ont accès à un niveau élevé de capitaux.....	28
L'écart dans l'accès aux capitaux s'élargit .....	28
Les contributions gouvernementales ne permettent pas de financer la croissance des entreprises.....	29
Les options de financement des logements et des infrastructures des Premières Nations et des Inuits sont limitées .....	30
Même si les écarts, les problèmes et les obstacles persistent, des solutions novatrices sont mises en œuvre à l'échelle locale.....	30
<b>Recommandations pour améliorer l'accès des peuples autochtones aux capitaux.....</b>	<b>31</b>



## À propos du Conseil

Créé en 1990, le Conseil national de développement économique des Autochtones est un organisme nommé par décret, dont le mandat est de fournir au gouvernement fédéral des conseils stratégiques sur les politiques portant sur des questions liées au développement économique des Autochtones. Composé de dirigeants d'entreprises et de collectivités inuites, métisses et des Premières Nations provenant de partout au pays, le Conseil aide les gouvernements à répondre aux besoins uniques des peuples autochtones au Canada et à tenir compte de leur situation exceptionnelle.

Plus de renseignements sont disponibles sur le CNDEA en ligne à <http://www.naedb-cndea.com>.

**Présidente intérimaire : Dawn Madahbee Leach, Ontario**

Directrice générale, Waubetek Business Development Corporation

**Marie Delorme, Ph. D., Alberta**

Présidente-directrice générale, Imagination Group of Companies

**Membre à titre particulier : Chef Terrance Paul, Nouvelle-Écosse**

Chef, collectivité de Membertou

**Sharon Stinson Henry, Ontario**

Ancienne chef, Chippewas de la Première Nation Rama

**Darlene Bernard, Île-du-Prince-Édouard**

Ancienne chef, Première Nation de l'île Lennox

**Ruth Williams, Ph. D., Colombie-Britannique**

Consultante, conseillère et gestionnaire de projets auprès de la All Nations Trust Company

**Hilda Broomfield Letemplier, Terre-Neuve-et-Labrador**

Présidente et directrice principale des finances, Pressure Pipe Steel Fabrication Limited

## Lettre de la présidente intérimaire

---



Le Canada est un pays doté de nombreux avantages économiques, notamment de vastes ressources naturelles et une démocratie forte. Cependant, pendant la plus grande partie de son histoire, les peuples autochtones ont été écartés de l'économie et assujettis à des politiques contraignantes et économiquement restrictives, qui ont freiné la croissance et le développement économique des collectivités autochtones.

Selon le Conference Board du Canada, un secteur des services financiers fort est important pour avoir une économie prospère, dynamique et résiliente<sup>1</sup>. Le capital est essentiel pour financer les coûts d'exploitation, les expansions et l'achat d'actifs. Lorsque l'accès aux capitaux est limité, les entrepreneurs ne peuvent démarrer, agrandir ou faire prospérer leur entreprise et la croissance économique ralentit. En plus de stimuler la croissance de l'économie, l'accès aux capitaux donne aux collectivités la possibilité de participer aux grands projets qui touchent les droits des Autochtones, comme les projets d'exploitation des ressources naturelles.

Malgré les obstacles, plusieurs collectivités autochtones ont acquis d'excellentes capacités financières et commerciales. Elles ont des économies fortes et dynamiques et plusieurs d'entre elles sont les pierres angulaires de l'économie de leur région. D'autres collectivités continuent toutefois d'avoir des difficultés en matière de développement économique. Plusieurs collectivités n'ont pas les connaissances nécessaires pour naviguer dans les systèmes de prêts commerciaux et les processus d'approbation réglementaires, ce qui réduit encore plus les possibilités qui s'offrent à elles.

Les efforts visant à éliminer les inégalités en matière d'accès au financement entre les Autochtones et les Canadiens en général n'ont pas porté fruit partout au pays et il faudra en faire plus pour que les collectivités et les entreprises autochtones aient accès aux types et à la quantité de fonds dont elles ont besoin pour bâtir des économies saines et durables.

Cordialement,

Dawn Madahbee Leach  
Présidente intérimaire

# Sommaire

---

L'accès aux capitaux est essentiel au développement économique et revêt une grande importance tant pour les gouvernements que pour les entreprises et les ménages. Les capitaux permettent d'accroître les options en matière de finances gouvernementales, de lancer des entreprises et d'en soutenir la croissance au fil du temps.

Pour avoir accès aux capitaux, les peuples autochtones du Canada doivent toutefois surmonter des obstacles que ne rencontrent pas les autres Canadiens. Il s'agit entre autres d'un environnement juridique et réglementaire peu favorable au développement économique, des obstacles au contrôle des terres et des ressources, un sous-investissement dans le logement et les infrastructures; un faible taux de littératie financière, des coûts élevés liés aux affaires, un manque de soutien pour la croissance des entreprises et un régime de financement gouvernemental complexe.

Même si l'on fait depuis des décennies des recommandations pour améliorer l'accès des Autochtones aux capitaux, un écart important persiste. Waterstone Strategies a récemment préparé un rapport pour notre Conseil, intitulé *First Nations and Inuit Access to Capital for Economic Development, Business and Infrastructure: A Quantitative Assessment of the Access and the Gaps* qui mesure et décrit l'écart entre le financement des Premières Nations et des Inuits<sup>2</sup> et celui des Canadiens en général.

Le rapport conclut que même si les Premières Nations et les Inuits ont accès à plus de capitaux, l'écart entre l'accès des Autochtones et celui des autres Canadiens continue de s'élargir. Malgré l'augmentation des capitaux dans la communauté d'affaires des Premières Nations et des Inuits, il faudrait 83,3 milliards de dollars en capitaux additionnels pour que l'économie des Premières Nations et des Inuits fonctionne au même niveau que l'économie du Canada en général. Cet écart entraîne une concentration du soutien vers les premières étapes de la croissance des entreprises, ce qui laisse les entreprises en expansion sans aucun soutien et peu d'options pour le financement des infrastructures et des logements.

Si l'accès aux capitaux s'améliorait et que les Premières Nations et les Inuits avaient accès, proportionnellement, à des fonds de roulement similaires à ceux des entreprises non autochtones du Canada, leurs entreprises pourraient connaître une croissance substantielle. L'élimination du fossé en matière d'accès aux capitaux stimulerait le développement économique des Autochtones et assurerait le bien-être des collectivités grâce à des investissements accrus dans le logement et les infrastructures.

De plus, la réduction de l'écart dans l'accès aux capitaux a des répercussions sur toute l'économie canadienne. Selon Waterstone Strategies, une économie des Premières

Nations et des Inuits fonctionnant au même niveau que l'économie canadienne et financée de façon appropriée permettrait d'augmenter de plus de 3,6 milliards de dollars le PIB du Canada. Comme les industries à forte intensité de capital devraient contribuer de façon significative à la croissance de l'économie canadienne au cours des prochaines années, il sera important que les Autochtones aient accès aux types et aux quantités de capitaux requis pour y participer.

Notre Conseil croit fermement que la réduction de l'écart dans l'accès aux capitaux entre les communautés autochtones et le reste du Canada est un enjeu d'une très grande importance. C'est pourquoi nous faisons les recommandations suivantes au gouvernement du Canada :



1. Que le gouvernement du Canada continue d'augmenter ses investissements dans les institutions financières autochtones et à l'appui de ces dernières.



2. Que le gouvernement du Canada fasse un effort soutenu pour renouveler la relation fiscale et faire de l'équité fiscale et des emprunts abordables une réalité pour les peuples et les collectivités autochtones. Il devra pour ce faire éliminer les obstacles juridiques et réglementaires à l'accès aux capitaux et examiner et soutenir les nouvelles solutions en matière d'emprunt.



3. Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) continue de travailler avec les peuples, les nations et les gouvernements autochtones pour accroître les investissements dans les collectivités



4. Qu'AANC améliore la qualité, la disponibilité et la pertinence des informations destinées aux ménages, aux entreprises et aux collectivités autochtones en s'engageant à faire preuve d'ouverture et de transparence et en soutenant la recherche menée par les Autochtones et la gouvernance des données.

Une économie autochtone fonctionnant au même niveau que l'économie canadienne permettrait d'améliorer non seulement la vie sociale et économique des peuples et des collectivités autochtones, mais pourrait aussi avoir des répercussions fiscales et économiques positives sur l'ensemble du Canada. Le gouvernement fédéral doit absolument travailler avec les peuples et les établissements autochtones pour combler l'écart en matière d'accès aux capitaux.

## À propos de ce rapport

---

Ce document contient des informations générales au sujet des obstacles à l'accès aux capitaux par les peuples autochtones du Canada et présente les principales conclusions du rapport de Waterstone Strategies intitulé *First Nations and Inuit Access to Capital for Economic Development, Business and Infrastructure: A Quantitative Assessment of the Access and the Gaps*, ainsi que des recommandations stratégiques sur la façon de réduire les déficits relevés.

Le rapport de Waterstone Strategies contient une analyse économique détaillée des écarts dans l'accès aux capitaux entre les Canadiens en général et les Premières Nations et les Inuits de 2003 à 2013. On a estimé les écarts dans l'accès aux capitaux en déterminant quels montants seraient nécessaires pour financer une économie des Premières Nations et des Inuits fonctionnant au même niveau que l'économie canadienne.



Le rapport se termine par une présentation des recommandations du Conseil national de développement économique des Autochtones sur la façon de réduire l'écart en matière d'accès aux capitaux. Si le document et les recommandations mettent l'accent sur l'accès aux capitaux, d'autres biens et services financiers sont inclus au besoin.

## Accès au financement des entreprises

---

Les peuples autochtones continuent à se heurter à des obstacles lorsqu'ils veulent accéder à du financement. En 2016, le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA) a indiqué que les entrepreneurs autochtones utilisaient encore leurs économies personnelles pour financer leurs entreprises<sup>3</sup>. Dans son dernier rapport intitulé *First Nations and Inuit Access to Capital for economic development, business and infrastructure*, Waterstone Strategies révèle que les entreprises des Premières Nations et des Inuits continuent d'accéder à moins de capitaux, toutes proportions gardées, que les entreprises non autochtones au Canada. De plus, le rapport révèle qu'il faut des capitaux plus diversifiés et en plus grande quantité pour soutenir les économies autochtones et leur permettre de fonctionner au même niveau que l'économie canadienne.

En 2013, les entreprises des Premières Nations et des Inuits ont eu accès à une proportion légèrement plus élevée du total des capitaux disponibles au Canada (0,2 %), moins toutefois que les 10 % dont elles bénéficieraient si elles étaient sur un pied d'égalité avec les autres entreprises canadiennes. Les capitaux utilisés par la communauté d'affaires des Premières Nations et des Inuits sont passés de 2,8 milliards de dollars en 2003 à 5,9 milliards en 2013; la part du marché des capitaux en proportion du capital total de financement des entreprises est passée de 39,4 % en 2003 à 53,8 % en 2013. Malgré l'augmentation générale du capital mis en œuvre au Canada durant cette période, l'écart entre les Canadiens en général et les Premières Nations et les Inuits, ajusté en fonction de la population, a presque doublé, passant de 41,8 milliards de dollars en 2003 à 83,3 milliards de dollars en 2013.

Si l'accès aux capitaux s'améliorait et que les Premières Nations et les Inuits avaient accès, proportionnellement, à des fonds de roulement similaires à ceux des entreprises non autochtones du Canada, leurs entreprises pourraient connaître une croissance substantielle. Les conditions préalables au développement économique sont déjà en place, soit une base solide d'entrepreneurs d'expérience, des services de soutien, le réseau des institutions financières autochtones (IFA) et des prêteurs commerciaux locaux qui comprennent les contraintes réglementaires de la *Loi sur les Indiens*. Selon

Waterstone Strategies, une économie des Premières nations et des Inuits fonctionnant au même niveau que l'économie canadienne et financée de façon appropriée permettrait d'augmenter le PIB du Canada de 3 675 milliards de dollars.

## À quels types de capitaux les entreprises ont-elles accès?

Afin de prospérer, les entreprises doivent accéder à diverses sources de capitaux, y compris les sources de capitaux du marché, de capitaux du marché subventionnés et de capitaux extérieurs au marché. Waterstone a présenté la ventilation suivante des types et quantités de capitaux auxquels les entreprises des Premières Nations et des Inuits ont accès :

**Les sources de capitaux du marché** sont tous les instruments financiers habituels qui sont offerts sans mesures incitatives du gouvernement ou d'autres sources. Il s'agit des prêts, des obligations, des débetures, des actions et des billets de trésorerie. Pour chaque dollar de capital du marché mis à la disposition des Canadiens en 2003 et 2013, les Premières Nations et les Inuits ont eu accès à 8 et à 9 cents. En 2013, les Premières Nations et les Inuits ont eu accès à 8 429 \$ de capitaux du marché par personne de moins qu'un Canadien moyen, une diminution par rapport aux 6 093 \$ auxquels ils avaient eu accès en 2003. La part du capital total versée par rapport à l'écart à combler était de 1,8 % et continue à diminuer depuis 2003. Cela signifie qu'on ne parvient pas à combler l'écart.

**Les sources de capitaux du marché subventionnées** atténuent les risques ou diminuent les coûts des transactions afin d'assurer les mouvements des capitaux dans les secteurs où le niveau de risque est plus élevé que ne le tolèrent les instruments habituels. Ces sources comprennent les garanties de prêt, les réserves pour pertes et les crédits d'impôt. Les Premières Nations et les Inuits accèdent aux capitaux de marchés subventionnés pour financer les activités relatives aux nouvelles entreprises et aux entreprises à maturité. Ces dernières peuvent accéder aux sources classiques par la Banque de développement du Canada et obtenir des garanties de prêts offertes des banques classiques; plusieurs de ces entreprises fonctionnent à l'extérieur des réserves. Les institutions financières autochtones octroient aux nouvelles entreprises des

microprêts, des prêts avant la mise en marché ou des prêts de développement, d'un montant moyen de 98 000 \$ et n'excédant habituellement pas 500 000 \$.

Pour chaque dollar de capital du marché subventionné mis à la disposition des Canadiens en 2003 et 2013, les Premières Nations et les Inuits ont eu accès à 11 cents. En 2013, les entreprises des Premières Nations et des Inuits ont eu accès à 11,11 \$ pour chaque 100 \$ de capitaux provenant de sources du marché subventionnées versés aux entreprises canadiennes. C'est l'écart le plus important et le plus persistant de toutes les sources de capitaux. Les entreprises en général utilisent les capitaux du marché subventionné pour financer les exportations et les expansions (56 %), les garanties des petites et moyennes entreprises (17 %) et le soutien à l'agriculture et à d'autres secteurs (26 %).

**Les sources de capitaux extérieures au marché** offrent un financement lorsque le rapport risque/rendement ou les coûts de la transaction rendent l'investissement inintéressant pour les prêteurs classiques. Il s'agit entre autres des programmes fédéraux, provinciaux et municipaux d'assistance aux entreprises, qui prennent habituellement la forme de subventions ou de contributions. Ces subventions et contributions peuvent servir de financement ou être utilisées pour l'acquisition de compétences et la formation, la planification communautaire stratégique, les infrastructures, les études du secteur et la recherche.

Pour chaque 100 \$ de capital provenant de sources extérieures au marché mis à la disposition des entreprises canadiennes en général, les entreprises des Premières Nations et des Inuits ont eu accès à 66,60 \$ en 2003 et à 48,5 \$ en 2013. Pour chaque dollar de capital de sources extérieures au marché mis à la disposition des Canadiens en 2003 et 2013, les Premières Nations et les Inuits ont eu accès à 67 et à 49 cents. Il faudrait 586 millions de dollars provenant de sources extérieures au marché pour combler cet écart. Les entreprises des Premières Nations et des Inuits utilisent principalement des capitaux fédéraux de sources extérieures au marché et en consacrent 67,8 % au développement des compétences et la croissance initiale, comparativement à 20,6 % pour les entreprises canadiennes en général.

Lorsque les entreprises canadiennes utilisent des fonds fédéraux, elles les affectent à 77,5 % au financement de l'entreprise et des infrastructures de soutien de l'entreprise. Les entreprises des Premières Nations et des Inuits affectent 32,2 % des fonds provenant de sources fédérales extérieures au marché aux infrastructures. Un total de 48 % de l'assistance gouvernementale destinée aux entreprises canadiennes en général est consacré aux infrastructures qui appuient le développement de l'entreprise, comparativement à 8,5 % pour les entreprises des Premières Nations et des Inuits. Moins de 1 % des sources de fonds extérieures au marché appuient la recherche et le développement et les outils financiers habilitants des entreprises des Premières Nations et des Inuits tandis que la part des entreprises canadiennes en général est quatre fois plus élevée. Les entreprises des Premières Nations et des Inuits affectent la majorité de leur capital de sources extérieures au marché au démarrage et au développement des entreprises, tandis que les entreprises canadiennes en générale affectent la majeure partie de ce capital de source extérieure au marché au financement des entreprises et des infrastructures.

### **Croissance des activités de financement des Premières Nations et des Inuits.**

Dans son rapport, Waterstone Strategies démontre que la croissance des activités de financement des Premières Nations et des Inuits de 2003 à 2013 était en grande partie le résultat de prêts de banques commerciales à de grandes entreprises privées ou appartenant aux nations. Ces prêts commerciaux étaient probablement accordés pour de grands projets d'énergie et de ressources, en raison d'un devoir de consulter et d'accommoder et reposaient sur les bénéfices non répartis croissants et les revenus autonomes des Premières Nations et des Inuits. Cependant, selon les renseignements recueillis par Waterstone Strategies auprès d'experts en financement, les coûts et les conditions d'accès à ce capital étaient probablement moins favorables que ceux offerts aux entreprises classiques comparables.

L'écart dans l'accès aux capitaux demeure pratiquement inchangé depuis 2003 pour les petites entreprises et les entreprises exploitées en propre dans la majorité des collectivités des Premières Nations et des Inuits, particulièrement en ce qui concerne les

fonds de roulement et les besoins de financement de la croissance. L'accès aux capitaux a augmenté uniquement dans un faible pourcentage de communautés déjà bien nanties. En utilisant les données sur les revenus autonomes comme indicateur du revenu potentiel disponible pour permettre aux collectivités de rehausser le financement, Waterstone Strategies a découvert que la majorité des activités d'emprunt (65 %) était concentrée dans 100 Premières Nations (environ 15 % des collectivités), incluant la plupart des collectivités ayant des pouvoirs de gestion des terres et des finances en dehors de la *Loi sur les Indiens*. Le potentiel d'augmenter l'activité d'emprunt dans les 85 % des collectivités restantes est limité par le revenu disponible pour accéder aux capitaux.

## Finances publiques

---

Au Canada, la responsabilité d'offrir divers biens et services publics est répartie entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Au cours des 150 dernières années, les politiques fiscales du Canada visaient à redistribuer les ressources afin d'assurer une équité fiscale et l'égalité entre les régions et les provinces<sup>4</sup>. Les transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et territoriaux sont d'importantes sources de financement des services publics, comme le logement, la santé, les améliorations à l'infrastructure et l'éducation postsecondaire. En 2008, les quatre principaux transferts aux provinces et aux territoires représentaient 19 % du total des dépenses fédérales<sup>5</sup>.

Cependant, l'équité fiscale que le Canada recherche depuis les 150 dernières années ne s'est pas nécessairement étendue aux peuples autochtones, puisque les investissements par habitant ont été sensiblement plus faibles et que le gouvernement fédéral a restreint la capacité des peuples autochtones d'accéder aux capitaux et de les gérer. En particulier, la limite de 2 % de l'augmentation des transferts de fonds aux collectivités autochtones a longtemps été décriée comme étant discriminatoire et injuste.

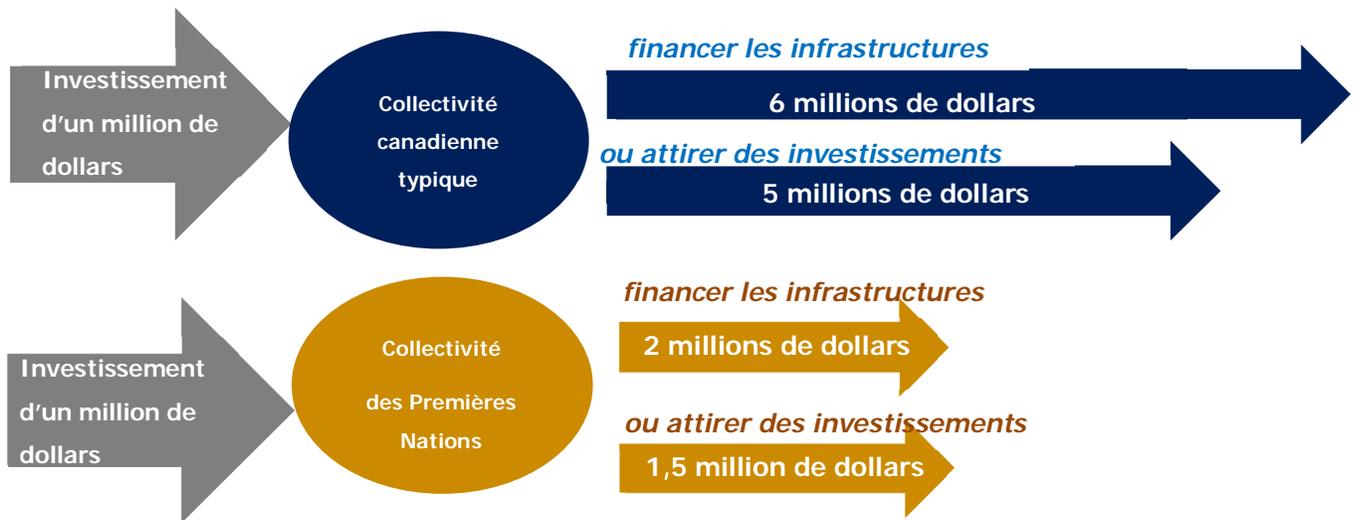
Les Premières Nations ont été soumises à des exigences budgétaires et de déclaration strictes auxquelles ne sont pas assujetties les provinces et les municipalités. Par exemple, si les provinces participant à des programmes de partage des coûts doivent déclarer leurs dépenses au gouvernement fédéral, elles ne sont pas tenues de déclarer les détails de toutes leurs dépenses au gouvernement fédéral et ne sont pas tenues de rendre des comptes au gouvernement fédéral pour tous les transferts fédéraux. On justifie la distribution de paiements de péréquation à certaines provinces par la nécessité de permettre aux provinces moins prospères d'offrir les mêmes services publics que les autres provinces.

Les peuples autochtones continuent de se remettre des effets des politiques d'assimilation coloniales, qui ont laissé certaines collectivités axées uniquement sur leurs besoins de base et incapables de planifier à long terme. Le Centre de collaboration nationale de la santé autochtone (CCNSA) a fait valoir que les séquelles de la colonisation, soit la pauvreté, la destruction culturelle, les faibles niveaux d'éducation et

la marginalisation socioéconomique, ont contribué à réduire la capacité de saisir les occasions de développement économique, ce qui a fait augmenter les coûts sociaux et environnementaux et a empêché les collectivités de bénéficier des avantages indirects pour la santé découlant du développement économique<sup>6</sup>.

L'accès insuffisant aux capitaux nuit aux collectivités des Premières Nations et des Inuits qui désirent attirer des investissements et des entreprises. Cette situation est exacerbée par d'autres obstacles, comme l'éloignement, les longs délais d'approbation, le manque d'actifs pour le nantissement et l'absence d'uniformité réglementaire dans les réserves et hors réserve. Cette diminution du potentiel de tirer profit des investissements dans les collectivités des Premières Nations est causée par le fait que les coûts de la facilitation des investissements sur les terres des Premières Nations sont de quatre à six fois plus élevés en moyenne que sur des terres n'appartenant pas aux Premières Nations<sup>7</sup>. Les collectivités du reste du Canada, même celles situées en région éloignée, ne se butent pas à ces obstacles.

Par exemple, la collectivité canadienne typique peut utiliser un million de dollars de ses revenus annuels pour financer des dépenses en infrastructure de 6 millions de dollars ou attirer 5 millions de dollars en investissements. Pour une Première Nation, le même million de dollars peut uniquement financer un tiers (2 millions de dollars) des dépenses en infrastructure ou près d'un quart (1,5 million) des investissements.



**Figure 1 : Comparaison du climat d'investissement dans les réserves et hors réserve**

*Adapté de Tulo Centre of Indigenous Economics, Building a Competitive First Nation Investment Climate (2014).*

Il convient de noter que dans le cas des gouvernements autochtones, il faut plus de capitaux pour combler les écarts en matière de conditions socioéconomiques et de pauvreté et pour réduire les déficits en matière de logement et d'infrastructure que pour le reste du Canada. Dans le cas des entreprises et des entrepreneurs autochtones, les gouvernements autochtones doivent être en mesure de soutenir leurs citoyens et les IFA doivent avoir les moyens d'offrir l'aide nécessaire.

## Financement des infrastructures

Le développement d'infrastructures et les investissements dans celles-ci stimulent les économies et peuvent améliorer l'accès aux capitaux en créant des réseaux de transports, des services publics et des réseaux de communication qui attirent les investissements privés. Les investissements dans le logement peuvent avoir un impact particulièrement important sur la hausse des activités commerciales et la création de capitaux propres pour les petites et moyennes entreprises.

Les Premières Nations font actuellement face à un déficit en matière d'infrastructure et de logement dans les réserves, qui doit être comblé afin de rehausser le développement

économique et d'améliorer l'économie des Autochtones et celle du Canada. La cause de ce déficit est généralement attribuable aux restrictions en matière de financement et à des facteurs associés à la distance et aux coûts élevés. De meilleurs investissements dans les infrastructures des collectivités des Premières Nations et des Inuits pourraient augmenter l'accès aux capitaux en rehaussant l'efficacité des opérations commerciales et publiques et en offrant le transport, les services publics et les réseaux de communication requis pour attirer des participants du secteur privé.

Plusieurs collectivités des Premières Nations et des Inuits sont rurales ou éloignées, ce qui fait augmenter les coûts des infrastructures. Les collectivités rurales et éloignées du reste du Canada peuvent tirer profit des investissements dans les infrastructures provenant de sources fédérales, provinciales et municipales tandis que les collectivités des Premières Nations ont généralement uniquement accès au financement fédéral. En général, les emprunts publics peuvent être garantis par des obligations à long terme garanties par un gouvernement provincial ou municipal, ce qui réduit les coûts d'emprunt. Jusqu'en 2014, avant l'émission d'obligations de l'Administration financière des Premières nations, les collectivités des Premières Nations et des Inuits n'avaient accès à aucun mécanisme d'emprunt comparable, uniquement aux mécanismes d'emprunt à court terme et à coûts élevés pour le développement d'infrastructures. Pour emprunter à long terme, afin de financer les grands projets d'infrastructure, la plupart des Premières Nations peuvent uniquement avoir recours aux subventions gouvernementales. Cela est dû au fait que bon nombre des outils de financement des infrastructures offerts aux autres collectivités, comme les droits, les partenariats publics-privé, les emprunts à court terme, les taxes sur la longueur de la façade et l'imposition générale, sont associés à un cadre réglementaire qui n'existe pas sur les réserves.

Le rapport de Waterstone Strategies révèle que de 2003 à 2013, les investissements dans les infrastructures des collectivités du reste du pays ont doublé tandis que ceux dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits ont augmenté de 43 % seulement. Non seulement y a-t-il des différences dans le volume d'investissement dans les infrastructures communautaires, mais il y a également des différences dans les types d'investissement d'infrastructure.

Le modèle actuel de financement des infrastructures pour les Premières Nations et les Inuits repose sur des transferts fédéraux qui sont en grande partie versés pendant la construction de l'infrastructure. Si les dépenses en infrastructure de la plupart des collectivités canadiennes sont consacrées aux routes, aux réseaux d'aqueduc et d'égout et à l'électrification (80 %), les collectivités des Premières Nations et des Inuits tendent à consacrer un pourcentage moindre des fonds disponibles à ces dépenses (45 %). Les collectivités des Premières Nations et des Inuits consacrent une plus grande partie de leurs dépenses d'infrastructure aux immeubles publics et aux infrastructures d'éducation (50 %) tandis que les autres collectivités du pays y consacrent un plus faible pourcentage (20 %).

En plus des écarts et des obstacles notés pour les collectivités des Premières Nations et des Inuits, le Centre canadien d'étude des niveaux de vie (CENV) a déterminé que les infrastructures de logement des Métis étaient bien en deçà des normes de qualité des infrastructures des Canadiens non autochtones<sup>8</sup>.

Les investissements d'infrastructure destinés à stimuler le secteur du logement pourraient avoir un impact particulièrement important sur l'augmentation des activités commerciales et l'accès aux capitaux en raison de leur effet sur d'autres secteurs économiques connexes. Les investissements d'infrastructure dans le logement créent des possibilités d'affaires pour les petites et moyennes entreprises locales et sont une source potentielle de capitaux propres pouvant servir de levier de dette pour les entrepreneurs privés. Ils peuvent également renforcer la capacité de gestion entrepreneuriale et financière locale requise pour absorber et canaliser l'accès accru aux capitaux.

### **Quels sont les avantages de l'accès aux capitaux et aux services financiers?**

L'emprunt public est essentiel pour financer les grandes dépenses, dont les infrastructures comme les routes, les hôpitaux et les écoles. De plus, les collectivités et les gouvernements qui ont un meilleur accès aux capitaux sont plus susceptibles d'augmenter leur revenu autonome, d'exercer un plus grand contrôle sur les terres et les ressources et de connaître des taux de croissance et d'entrepreneuriat plus élevés.

L'accès aux capitaux est particulièrement important pour les industries réputées pour être à forte intensité de capitaux, comme l'exploitation minière, pétrolière et gazière, l'aquaculture, les services publics et les télécommunications<sup>9</sup>. Un meilleur accès aux capitaux et au financement accroît la capacité des collectivités autochtones d'avoir une participation financière dans les projets de développement des ressources naturelles.

En plus de présenter des avantages pour les peuples autochtones, un meilleur accès aux capitaux par ces derniers aurait également des effets positifs sur l'économie du Canada dans son ensemble. Comme le faisait remarquer le Conseil consultatif en matière de croissance économique, le Canada fait face à des défis économiques importants, soit le vieillissement de la population et une faible productivité<sup>10</sup>. Les industries à forte intensité de capitaux, comme l'industrie agroalimentaire et le secteur des ressources naturelles, offrent des possibilités de croissance importantes pour l'économie canadienne. Comme la population autochtone est jeune et en hausse et qu'elle est sous-représentée dans les industries à forte intensité en capitaux, sa participation dans ces secteurs pourrait augmenter considérablement dans un avenir rapproché. L'accès aux types et au niveau de capitaux appropriés sera nécessaire pour assurer une expansion durable des entreprises et la création d'emplois pour les peuples autochtones.

Si les avantages économiques d'un accès accru aux capitaux semblent évidents, les avantages sociaux le sont moins. La Indian Business Corporation, une IFA basée en Alberta, a mené un sondage auprès de ses clients en 2015 et a découvert que 74 % avaient remarqué un impact positif sur leur famille depuis qu'ils étaient clients de l'institution, 58 % ont dit être plus satisfaits de leur vie, 58 % ont mentionné que la Indian Business Corporation avait changé les choses dans leur collectivité, 83 % ont dit avoir une très bonne santé mentale et 39 % ont mentionné que leur santé mentale s'était améliorée<sup>11</sup>.

Il est évident que l'avenir et la prospérité commune des Autochtones et des non-Autochtones ne peuvent que s'améliorer si les ménages, les collectivités et les entreprises autochtones sont en mesure de participer à l'économie canadienne.

## Quels sont les obstacles?

---

Les peuples autochtones doivent surmonter de nombreux obstacles pour obtenir des services financiers au Canada, y compris des obstacles physiques causés par l'éloignement et d'autres obstacles associés à l'environnement juridique et réglementaire, à leurs antécédents de crédits et à leur faible niveau de littératie financière. Bon nombre des obstacles fréquemment cités touchent uniquement les Premières Nations sur des réserves. Cependant, les Inuits et les Métis se heurtent également à certains obstacles pour obtenir des services financiers.

### Environnement juridique et réglementaire

La *Loi sur les Indiens* est souvent mentionnée comme l'un des principaux obstacles auxquels les entreprises et les collectivités des Premières Nations se butent lorsqu'elles doivent obtenir des fonds. La *Loi sur les Indiens*, qui s'applique dans la plupart des réserves du Canada, régit la plupart des facteurs concernant la vie communautaire, comme l'éducation, la propriété foncière, l'appartenance à la bande, la gouvernance et la gestion des terres, des ressources et des finances. La loi et ses séquelles sont mentionnées fréquemment comme une entrave au développement économique et à la reconstruction des nations.

Par exemple, l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* empêche les prêteurs de l'extérieur des réserves d'offrir des services financiers aux Premières Nations dans les réserves, puisque la loi interdit l'utilisation des biens dans la réserve comme nantissement pour garantir un prêt :

*89. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou une bande.*

La *Loi sur les Indiens* crée des entraves additionnelles à l'accès aux capitaux, dissuade les investisseurs et force de nombreuses entreprises autochtones à fonctionner avec une comptabilité de caisse.

Comme le Conseil l'a indiqué dans d'autres rapports, la *Loi sur les Indiens* n'a jamais eu pour but d'accommoder les aspirations économiques des Premières Nations. Par conséquent, les outils disponibles pour gérer des entreprises dans les réserves ne sont pas adaptés au développement économique. En ce qui concerne l'accès aux capitaux et aux services financiers, la *Loi sur les Indiens* limite le droit de propriété, une condition pour obtenir du financement des institutions financières ordinaires, en plus de créer un climat d'incertitude pour les investisseurs. En raison des restrictions de la *Loi sur les Indiens*, il est difficile de prendre et d'enregistrer des formes classiques de garantie et de nantissement de prêt. Par exemple, les banques sont souvent incapables de saisir les propriétés dans les réserves, ce qui augmente les risques associés aux prêts dans les réserves et dissuade bon nombre de prêteurs ordinaires. Les instruments classiques de mesure des risques et d'évaluation de la valeur s'appliquent mal dans les réserves, particulièrement en ce qui concerne la valeur des immeubles et des terres.

Même si des efforts ont été déployés au fil des ans pour modifier la *Loi sur les Indiens* en introduisant des lois correctives optionnelles, la *Loi* continue d'entraver l'accès aux capitaux, le développement économique et le bien-être de nombreuses Premières Nations.

### **Manque de contrôle sur les terres et les ressources**

Les gouvernements autochtones se heurtent également à des obstacles lorsqu'ils veulent contrôler les terres et les ressources, pour différentes raisons, dont un manque de consultation, une marginalisation économique et l'exclusion de la participation aux grands projets de ressources. Cette exclusion entraîne une réduction des revenus autonomes qui pourraient être utilisés pour obtenir du financement additionnel.

## Capacité limitée d'utilisation des revenus pour obtenir du financement

Le *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes* limite les revenus que les Premières Nations peuvent utiliser pour obtenir du financement. Par exemple, elles sont incapables d'utiliser les fonds provenant de la taxe sur les biens et les services des Premières Nations pour obtenir d'autres sources de financement.

## Sous-investissement dans le logement et l'infrastructure

Pour les Inuits, le sous-investissement historique dans le logement et les infrastructures, jumelé au coût élevé des affaires dans le Nord, complique considérablement l'accès au financement. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans ce rapport, une augmentation des investissements dans le logement et les infrastructures pourrait stimuler le développement économique des peuples autochtones et améliorer l'accès aux capitaux.

## Coûts des affaires plus élevés

De nombreuses collectivités autochtones du Canada (particulièrement celles des Premières Nations et des Inuits) font face à des coûts des affaires plus élevés. Les facteurs susmentionnés exigent des interactions plus longues, ce qui fait augmenter les coûts des transactions pour la plupart des entreprises, exception faite des entreprises plus grandes et plus urbaines avec des profils d'emprunt plus classiques. De plus, la nature peu usuelle et fragmentée de l'environnement de crédit des Premières Nations et des Inuits peut causer des coûts juridiques additionnels en raison des conditions réglementaires et de gestion des terres multiples et changeantes. Voici quelques-unes des entraves à surmonter :

- l'applicabilité limitée des instruments classiques de mesure des risques et d'estimation de la valeur des terres et de l'immobilier;
- l'absence d'instruments fiables de documentation et de consignation du crédit;
- l'applicabilité limitée des programmes de garantie de prêt classiques sur les réserves.

## **Manque de soutien à la croissance des entreprises**

Il y a des obstacles supplémentaires créés par des marchés insuffisamment formés (autrement appelés défaillances du marché). Comme le révèle le rapport de Waterstone Strategies, un grand nombre de petites entreprises aux premiers stades de développement sont soutenues, tandis que les entreprises de taille moyenne reçoivent moins d'aide lorsqu'elles prennent de l'expansion. Ce cycle de développement interrompu porte moins d'attention aux entreprises de taille moyenne qui ont des forces déterminées dans certains secteurs pour attirer les capitaux privés. Cela est en partie le résultat du manque d'accès aux capitaux subventionnés par le gouvernement (comme les outils financiers habilitants, le rehaussement du crédit, les soutiens aux mesures d'atténuation des risques, les garanties et les crédits d'impôt).

## **Régime complexe de financement gouvernemental**

Dans un sondage de 2016 auprès des entreprises autochtones du Canada, 51 % des répondants ont indiqué que la difficulté à trouver des sources potentielles de financement était un obstacle au développement et à la croissance des entreprises, en raison de la nature disparate du financement et du grand nombre de programmes gouvernementaux<sup>12</sup>.

## **Littératie financière et cotes de solvabilité**

Il y a des lacunes dans la disponibilité physique des soutiens et l'accès aux services financiers puisqu'il n'y a pas de banque dans les limites de la plupart des collectivités autochtones. En raison des faibles taux de connexion à Internet dans les collectivités autochtones rurales et éloignées, celles-ci n'ont pas accès aux solutions numériques et technologiques qui pourraient combler ces lacunes. Combinés, ces deux facteurs sont responsables des faibles taux de littératie financière dans plusieurs collectivités autochtones, ce qui fait augmenter les risques qu'un Autochtone ait une mauvaise cote de solvabilité.

## Recommandations antérieures

---

Au cours des 20 dernières années, plusieurs recommandations sur la façon d'éliminer les obstacles à l'accès aux capitaux pour les peuples autochtones du Canada ont été présentées au gouvernement fédéral. Elles portaient habituellement sur la nécessité de soutenir les IFA et de modifier la *Loi sur les Indiens* ainsi que sur l'importance pour le gouvernement fédéral de transformer la relation fiscale avec les peuples autochtones (et les Premières Nations en particulier).

### La Commission royale sur les peuples autochtones

En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a noté l'écart dans l'accès aux capitaux et a recommandé que les institutions financières autochtones obtiennent de l'aide pour élargir leur rôle et que des mécanismes de financement soient mis en œuvre pour favoriser l'autonomie autochtone. De plus, la Commission a recommandé qu'on renouvelle la relation fiscale entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones, et qu'un cadre soit établi pour restaurer l'équilibre de cette relation.

### Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

En 2007, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a fait une série de recommandations pour améliorer l'accès des Autochtones aux capitaux, l'un des principaux obstacles au développement économique des Autochtones<sup>13</sup>. Le comité a ciblé l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* comme l'un des principaux obstacles au développement dans les réserves.

En 2015, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a fait diverses recommandations sur l'amélioration des infrastructures et du logement dans les réserves, notamment sur l'amélioration des options de financement. Parmi les recommandations, on trouvait des modifications au programme de garanties d'emprunt ministérielles pour le logement, la création d'un programme de garanties d'emprunt ministérielles pour l'infrastructure, des modifications au régime de gestion des terres des Premières Nations et une loi optionnelle pour rendre inapplicable l'article 89 de la *Loi sur*

*les Indiens*. Le Comité a également proposé une série d'approches novatrices pour le financement des infrastructures dans les réserves, y compris la création de régimes fiscaux, l'optimisation des revenus autonomes et de l'impôt foncier au moyen d'obligations, les partenariats publics-privés dans les réserves, le partage des coûts et l'utilisation des mécanismes d'AANC pour obtenir du financement. Le programme de garanties d'emprunt ministérielles permet aux Premières Nations d'obtenir des prêts pour financer des projets dans la réserve, puisque le gouvernement garantit le prêt et qu'il faut une saine gestion financière pour y être admissible. Le Fonds d'aide au logement du marché pour les Premières Nations offre une solution de rechange au programme de garanties ministérielles aux membres des Premières Nations qui désirent obtenir une hypothèque dans une réserve.

En 2015, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a recommandé qu'AANC rationalise et améliore le Programme de garanties ministérielles en consultation avec les Premières Nations. De plus, le Comité a critiqué le Fonds d'aide au logement du marché des Premières Nations parce qu'il n'avait pas atteint ses objectifs depuis sa création en 2008. Le Comité a également recommandé que la SCHL fasse une évaluation de la rentabilité du Fonds et propose d'autres usages pour celui-ci.

En 2016, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a également affirmé que de nouvelles options étaient nécessaires pour financer le logement et les infrastructures dans les réserves, en raison des lacunes de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* et du manque de revenus autonomes stables<sup>14</sup>.

### **Institutions financières autochtones (IFA)**

En 2015, la Indian Business Corporation (IBC) a recommandé que les gouvernements axent leurs programmes sur le soutien aux IFA, afin qu'elles puissent engager des capitaux privés et soutenir les pratiques exemplaires en matière de prêts de développement. La Indian Business Corporation encourage également les sociétés à augmenter le contenu local dans leur chaîne d'approvisionnement et à repenser leur responsabilité sociale<sup>15</sup>.

En février 2017, l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) a publié un rapport en trois volumes décrivant les obstacles au financement des petites entreprises autochtones et soulignant le potentiel de croissance limité dans l'environnement de financement actuel. Comme le rapport de Waterstone Strategies que nous avons publié récemment, l'ANSAF conclut que l'environnement actuel soutient les entreprises en démarrage, mais ne soutient pas la croissance durable et à long terme des entreprises plus évoluées. L'ANSAF recommande de simplifier l'accès au financement, d'améliorer la littératie financière et de rehausser les capacités financières, d'augmenter les microprêts et de soutenir les efforts visant à éliminer les obstacles financiers inhérents à la *Loi sur les Indiens*.

## Discussions en table ronde

En 2015, le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGFPN) et le gouvernement du Canada ont produit conjointement une série de recommandations pour combler l'écart en matière d'accès aux capitaux par les Premières Nations. Les recommandations portaient notamment sur la modernisation de la relation fiscale, l'investissement dans l'éducation et la formation, le renforcement des institutions financières et l'accroissement de la littératie financière.

## Anciennes recommandations du Conseil

Notre Conseil a également fait de nombreuses recommandations sur l'accès des Autochtones aux capitaux. Au cours des huit dernières années, ces recommandations étaient notamment :

- de renforcer la capacité des institutions financières;
- de revoir les régimes de financement du gouvernement pour assurer l'équité fiscale;
- de fournir un financement pluriannuel à long terme aux IFA;
- d'utiliser une approche de guichet unique pour les ententes de financement;
- d'appuyer la création de revenus autonomes;
- de mettre sur pied un instrument de garantie de prêt qui faciliterait la participation au capital des projets de ressources naturelles.

Nous avons également recommandé fortement au gouvernement fédéral d'adopter une approche moderne pour le financement des infrastructures des Premières Nations, qui mettrait l'accent sur un meilleur accès aux autres options de financement, sur une capacité plus grande de tirer profit des différentes sources de financement et sur une planification communautaire exhaustive pour soutenir la planification durable et à long terme des immobilisations.

En 2015, notre Conseil a publié un rapport intitulé *Amélioration de la préparation financière des Autochtones pour participer aux grands projets d'exploitation des ressources*. On y précise à quel point il est important pour une collectivité d'utiliser efficacement les outils de gestion financière, d'avoir de l'expertise en affaires et d'avoir accès aux ressources nécessaires pour prendre des décisions éclairées sur les possibilités de développement des ressources.

## Situation actuelle

---

### Que fait le gouvernement fédéral pour combler l'écart dans l'accès au financement?

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a démontré son appui au développement des entreprises autochtones en investissant dans des programmes de développement économique et en soutenant la mise sur pied d'institutions financières autochtones.

Pour éliminer certaines entraves créées par l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*, deux mesures favorisant l'accès à la propriété privée dans les réserves ont été adoptées. Ces options ne sont toutefois pas offertes à toutes les collectivités et l'accès aux capitaux et au financement pour de développement d'infrastructures dans les réserves continue de représenter un problème pour plusieurs Premières Nations<sup>16</sup>.

Malgré le financement et les programmes gouvernementaux destinés aux IFA, d'autres efforts sont nécessaires pour éliminer les obstacles à l'accès aux capitaux, y compris les problèmes causés par la *Loi sur les Indiens*.

### Que font les collectivités autochtones et les institutions financières autochtones pour combler l'écart?

Les gouvernements autochtones continuent d'examiner les avantages de la propriété résidentielle privée pour déterminer s'il pourrait s'agir d'une solution viable pour les membres de leur collectivité. Si les institutions financières autochtones fournissent des prêts et des soutiens financiers, elles comblent également un écart important en offrant une vaste gamme de services qui contribuent au développement des entreprises autochtones, à l'emploi des jeunes et à l'amélioration des conditions sociales. Plusieurs IFA ont créé des solutions de prêt novatrices qui permettent à leurs clients d'établir leurs antécédents de crédit.

Par exemple, TRICORP, une IFA de la Colombie-Britannique, offre le Aboriginal Youth Initiative Program, où les jeunes Autochtones (de 15 à 30 ans) reçoivent de la formation et des services de placement et assistent à une conférence présentant des histoires de réussite et des modèles pour les jeunes. TRICORP offre également un programme pour aider les personnes à risque par un mentorat par les pairs, destiné aux personnes qui ont de la difficulté à trouver de l'emploi en raison de leur situation socioéconomique ou de leurs antécédents<sup>17</sup>.

Le programme Yukon Micro Loan est un autre exemple d'innovation locale. Le programme n'est pas fondé sur les antécédents de crédit du client et offre aux entrepreneurs la chance d'établir ou d'améliorer leurs antécédents de crédit. Il est plutôt fondé sur les caractéristiques personnelles et les traits de personnalité déterminés par une évaluation.

En 2015, la Indian Business Corporation de l'Alberta a fourni un fonds d'emprunt pour le développement à la Première Nation Siksika. Ce fonds, créé en vertu d'une entente de six ans, a permis à la Nation d'accéder à des capitaux et de créer « la génération suivante d'entrepreneurs » pour la Nation Siksika. La Nation investit les sommes en fiducie de la Bande dans la Indian Business Corporation afin de créer un « fonds d'emprunt renouvelable » pour la collectivité. Le gouvernement provincial est l'un des principaux moteurs de ce processus, ayant fourni 700 000 \$ pour ce fonds de 2,7 millions de dollars. Lorsque les prêts sont remboursés, l'argent est réinvesti dans le fonds et prêté de nouveau au sein de la Nation. Pendant les six années, la Première Nation bénéficiera des retombées financières et sociales de son investissement. Ce fonds est le premier de la sorte au Canada et on commence déjà à en voir les avantages<sup>18</sup>.

Même si certaines réussites et innovations locales sont le fruit des services des IFA, de nombreuses IFA sont en difficulté ou ont des problèmes. Le gouvernement fédéral doit en être informé et leur offrir de l'aide. La Nunavut Business Credit Corporation, qui offre des solutions de financement aux PME du Nord, a vu la performance de ses clients diminuer au fil du temps, 40 % étant incapable de respecter leur engagement à rembourser leur prêt en raison de difficultés économiques<sup>19</sup>.

À l'échelle locale et régionale, les institutions se sont montrées flexibles et réactives, mais elles ont besoin de soutien continu pour offrir les capitaux et les services d'aide nécessaires pour combler l'écart.

## Résumé des principales constatations

---

### Un petit nombre de collectivités des Premières Nations et des Inuits ont accès à un niveau élevé de capitaux

En utilisant leurs revenus autonomes comme moyen pour accéder aux capitaux, on estime qu'un petit nombre de collectivités développées avec une capacité plus grande que les autres accèdent à la majeure partie des capitaux accessibles. Waterstone Strategies estime que 100 collectivités seulement accèdent à 65 % du capital disponible.

Incidemment, bon nombre des caractéristiques d'un environnement d'investissement sain et d'un accès accru aux capitaux sont également celles des collectivités avec un niveau de bien-être plus élevé. Une étude statistique publiée récemment révèle qu'un certain nombre de Premières Nations ayant obtenu un bon classement à l'indice du bien-être des collectivités avaient les caractéristiques suivantes ou accès aux possibilités suivantes : (a) elles axent leur gestion sur des solutions de rechange à la *Loi sur les Indiens*, (b) elles ont des gouvernements stables et fiscalement prudents, (c) elles capitalisent sur la valeur des droits à la propriété, (d) elles profitent de débouchés économiques locaux et (e) elles ont des possibilités d'établir des partenariats avec des collectivités et des entreprises non autochtones et de bénéficier de leurs investissements<sup>20</sup>. Les collectivités qui répondent aux critères relevés dans l'étude<sup>21</sup> sont, grâce à ces caractéristiques, en mesure d'accéder à des capitaux plus diversifiés et à des montants plus élevés. Cela démontre qu'il y a un lien indirect entre le bien-être de la collectivité et l'accès aux capitaux. Même s'il n'existe pas d'étude empirique liant un plus grand bien-être dans la collectivité à l'accès aux capitaux ou aux services financiers, il est clair que la capacité d'accéder à des types et des niveaux de financements adéquats et appropriés contribue au développement économique des Autochtones et aux avantages connexes.

### L'écart dans l'accès aux capitaux s'élargit

Malgré l'augmentation des capitaux dans la communauté d'affaires des Premières Nations et des Inuits, il faudrait 83,3 milliards de dollars en capitaux pour que

l'économie des Premières Nations et des Inuits fonctionne au même niveau que l'économie du Canada en général. Le rapport de Waterstone Strategies suggère que l'écart grandissant entre l'accès aux capitaux par les Premières Nations et les Inuits et les autres Canadiens devrait persister, puisque la proportion de capitaux du marché servant à combler cet écart diminue constamment. En 2003, les Premières Nations et les Inuits ont eu accès à 2,37 % du capital disponible et à 1,86 % en 2013. Pour améliorer l'accès aux capitaux, il faut augmenter la quantité et les types de capitaux disponibles et s'assurer que divers capitaux sont disponibles pour répondre à des besoins différents.

### **Les contributions gouvernementales ne permettent pas de financer la croissance des entreprises**

Les contributions gouvernementales représentées comme une proportion des capitaux propres des Premières Nations et des Inuits ont connu une diminution rapide, passant de 31 % en 2003 à 18 % en 2013; l'injection accrue de revenus autonomes est probablement la plus grande source de capitaux propres, suivi par les bénéfices non répartis.

L'assistance gouvernementale pour les Premières Nations et les Inuits porte en grande partie sur les activités relatives à la « croissance précoce », comme l'acquisition de compétences, la formation et la planification communautaire et moins sur les activités qui favorisent un accès accru aux capitaux du marché, y compris les outils financiers habilitants qui contribuent à la réussite économique en créant les conditions appropriées à la croissance, comme le financement des entreprises et le soutien au développement d'infrastructures.

Depuis 2003, la formation et le développement des compétences sont les principaux secteurs d'investissement pour les Premières Nations et les Inuits, tandis que la part consacrée aux catégories favorisant un accès accru aux capitaux du marché a diminué. Le passage des outils habilitants précoces aux outils habilitants plus tardifs, comme le soutien au financement, à la recherche et à l'expertise et aux infrastructures, observé dans le reste du Canada ne s'est pas encore matérialisé dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits.

Selon les données et les éléments de preuve disponible, les instruments de prêt ordinaires et les méthodes d'accroissement des recettes sont insuffisants pour assurer le développement des entreprises des Métis. La Metis Capital Corporations offre un mécanisme important pour combler l'écart entre les services financiers ordinaires et les besoins des collectivités, des entreprises et des ménages des Métis.

### **Les options de financement des logements et des infrastructures des Premières Nations et des Inuits sont limitées**

Les peuples autochtones ont peu de solutions pour financer les grosses dépenses comme l'infrastructure et le logement et les solutions offertes par le gouvernement fédéral n'ont pas connu de succès jusqu'à maintenant. En raison des politiques historiques de dépossession, de privation des droits et de sous-investissement, le logement et l'infrastructure semblent représenter un problème de taille pour les Premières Nations et les Inuits.

### **Même si les écarts, les problèmes et les obstacles persistent, des solutions novatrices sont mises en œuvre à l'échelle locale**

Pour que les peuples, les entreprises et les gouvernements autochtones prospèrent, il faut modifier d'urgence le régime de financement centralisé et restreignant créé par la *Loi sur les Indiens* et l'héritage des politiques et des pratiques coloniales au Canada. L'environnement juridique et réglementaire actuel ne change pas assez rapidement et n'a pas la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins, aux forces et aux objectifs divers des collectivités autochtones du pays. Les tentatives visant à modifier ou à éliminer les obstacles créés par la *Loi sur les Indiens* ont eu des succès localisés, qui ne se sont pas répercutés sur l'ensemble des peuples autochtones du pays.

Malgré ces obstacles, les institutions financières autochtones ont créé des îlots d'innovation et de solutions locales qui ont connu plus de succès dans certaines collectivités que les solutions législatives fédérales. C'est ce que prouve certains programmes novateurs comme le Siksika Developmental Loan Fund, le Yukon Micro Loan et le Aboriginal Youthy Initiative Programme décrits plus haut dans ce rapport.

# Recommandations pour améliorer l'accès des peuples autochtones aux capitaux

---

Notre Conseil croit fermement que la réduction de l'écart dans l'accès aux capitaux entre les communautés autochtones et le reste du Canada est un enjeu d'une très grande importance. Une économie autochtone fonctionnant au même niveau que l'économie canadienne aurait non seulement des impacts fiscaux et économiques positifs pour le Canada, mais pourrait améliorer la situation économique et sociale des peuples et des collectivités autochtones.

Des travaux doivent être entrepris immédiatement pour éliminer les obstacles qui empêchent les entreprises et les collectivités autochtones d'accéder aux mêmes instruments financiers que les autres entreprises et collectivités du Canada. La réussite de la mise en œuvre de recommandations suivantes dépendra de la capacité du gouvernement fédéral de renouveler la relation fiscale avec les peuples autochtones du Canada.

## **1. Nous recommandons que le gouvernement du Canada continue d'augmenter ses investissements dans les institutions financières autochtones et à l'appui de ces dernières.**

Les institutions financières autochtones doivent être en mesure d'approfondir et d'élargir leur soutien aux entreprises et aux entrepreneurs et de leur offrir des produits répondant à leurs besoins de croissance précoce et de diversification. Nous recommandons que le gouvernement du Canada continue de bonifier son soutien aux IFA afin qu'elles puissent offrir toute une gamme de programmes de soutien, y compris une formation de préparation aux affaires, des prêts au développement et des services de suivi des entreprises. Le gouvernement du Canada devrait créer de nouveaux programmes de garantie et d'incitatifs aux investissements auxquels les entrepreneurs

pourraient recourir quand les programmes de contribution ne sont plus nécessaires et pour soutenir la croissance commerciale des grandes entreprises.

Nous recommandons au gouvernement du Canada d'augmenter les investissements et les mesures de soutien destinés à stimuler la croissance des entreprises autochtones existantes, y compris des « outils habilitants tardifs ». Il pourrait notamment s'assurer que les IFA disposent des capitaux requis pour répondre à la demande continue de prêts commerciaux, puisque les preuves suggèrent qu'il y a une surreprésentation du soutien gouvernemental aux entreprises en démarrage et que le secteur financier ordinaire ne répond pas aux besoins de financement des entreprises existantes.

**2. Nous recommandons que le gouvernement du Canada fasse un effort soutenu pour renouveler la relation fiscale et faire de l'équité fiscale et des emprunts abordables une réalité pour les peuples et les collectivités autochtones. Cela signifie éliminer les obstacles juridiques et réglementaires à l'accès aux capitaux et examiner et soutenir les nouvelles solutions en matière d'emprunt.**

Afin que le gouvernement du Canada puisse renouveler sa relation fiscale avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis du Canada, les peuples autochtones doivent être pleinement inclus dans le fédéralisme fiscal. Les gouvernements autochtones doivent avoir le pouvoir de faire des plans et de prendre des décisions plutôt que d'être simplement les bénéficiaires du financement et des programmes.

Les recommandations du présent rapport devraient être mises en œuvre en tenant compte des moyens d'améliorer les options d'emprunt abordable et d'abaisser les taux d'intérêt. L'emprunt abordable est une condition préalable au fonctionnement d'une bonne partie de l'économie canadienne; cependant, les entreprises et les entrepreneurs des Premières Nations et des Inuits n'ont pas accès aux mêmes options d'emprunt à faible taux d'intérêt que les Canadiens non autochtones. Cette situation freine la croissance économique des collectivités des Premières Nations et des Inuits et constitue un obstacle de taille au développement économique, à l'entrepreneuriat et à la prospérité dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits.

Nous recommandons que le gouvernement du Canada remédie aux effets économiques néfastes des lois et politiques désuètes et discriminatoires. Nous félicitons la ministre de

la Justice pour son travail visant à modifier ou abroger les lois qui causent des problèmes aux peuples autochtones du Canada. Ses efforts seraient plus efficaces si elle mettait l'accent sur les lois restreignant le développement économique et nuisant à la relation fiscale. Nous recommandons donc au ministère de la Justice qu'il prenne des mesures immédiates pour modifier l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* afin d'assurer l'équité fiscale, d'améliorer les possibilités d'investissement dans les réserves et d'assurer un accès équitable aux services financiers aux Premières Nations du Canada. Toutes les modifications doivent viser l'autodétermination.

Nous recommandons à Affaires autochtones et du Nord Canada qu'il travaille avec les gouvernements autochtones et les institutions financières pour offrir aux gouvernements autochtones (et aux Premières Nations en particulier) des instruments d'emprunt similaires à ceux offerts aux autres ordres de gouvernement. Pour y arriver, Affaires autochtones et du Nord Canada devra augmenter la capacité des institutions gouvernementales des Premières Nations et des Inuits à utiliser leurs sources de revenus pour accéder au financement. Cela comprend tirer profit des sources de capitaux extérieures aux marchés (comme les contributions gouvernementales) pour attirer les capitaux du marché. En particulier, le gouvernement du Canada devrait travailler avec les Premières Nations pour augmenter les sources de revenus autorisées par le *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes* pour permettre à plus de Premières Nations d'obtenir des prêts à long terme et à faible taux d'intérêt de l'Administration financière des Premières nations. De plus, les restrictions sur les sources de revenus, comme la taxe sur les biens et les services des Premières Nations, devraient être levées pour faciliter les emprunts.

Nous recommandons qu'Affaires autochtones et du Nord Canada joue un rôle prépondérant dans l'élaboration des plans d'action pour la réconciliation. Ces plans doivent faire en sorte que les partenariats avec les peuples autochtones soient une composante essentielle des mandats du gouvernement et permettent d'atteindre les cibles de croissance économique et de parité, dans l'intérêt de tous les Canadiens. AANC pourrait aider les institutions financières ordinaires, d'autres ministères fédéraux et les provinces à élaborer leurs propres plans d'action pour la réconciliation.

**3. Nous recommandons qu’Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) continue de travailler avec les peuples, les nations et les gouvernements autochtones pour accroître les investissements dans les collectivités et améliorer le climat d’investissement.**

Nous recommandons que le gouvernement du Canada augmente ses investissements dans les infrastructures et le logement afin de soutenir le développement économique. Nous recommandons particulièrement au gouvernement du Canada de s’associer avec d’autres ordres de gouvernement pour améliorer le logement et les infrastructures dans les collectivités inuites et du Nord afin de soutenir et de stimuler le développement économique de ces communautés et l’acquisition de richesses personnelles et de capitaux propres par les ménages inuits. De plus, nous recommandons que diverses sources de capitaux soient utilisées pour financer le logement (et non seulement les sources extérieures au marché) et que les Premières Nations continuent d’explorer les avantages de la propriété privée.

Les investissements en capital dans l’infrastructure pourraient être accrus en obtenant des flux de trésorerie représentant une fraction des budgets de financement par répartition des infrastructures. De plus, avec une plus grande exposition aux gouvernements, les instruments de garantie pourraient être utilisés pour garantir les prêts au développement économique et les prêts pour les infrastructures et aider à combler l’écart dans l’accès aux sources de capitaux subventionnées par le gouvernement entre les Premières Nations et les Inuits et le reste des Canadiens.

Affaires autochtones et du Nord Canada pourrait soutenir la création de réseaux et de programmes de mentorat par les pairs visant à développer les capacités et à améliorer l’accès aux services financiers. Cela pourrait être fait par la création de conférences régionales ou de séances de discussion des enjeux et des possibilités en matière de finances des Autochtones. De telles séances permettraient également au gouvernement fédéral de cerner les obstacles qui pourraient être éliminés à l’échelle fédérale.

Des investissements ciblés pourraient servir à améliorer la connexion Internet dans les collectivités éloignées. Une bonne connexion Internet peut rendre possible l’utilisation de services financiers non traditionnels, améliorer la littératie financière et enrichir les réseaux et les liens entre les collectivités autochtones, qui pourraient alors échanger

leurs pratiques exemplaires et fournir un soutien continu aux gouvernements, aux entreprises et aux ménages souhaitant obtenir divers services financiers. Avec une telle connexion, la nouvelle technologie financière servirait de levier pour briser l'isolement, créer de nouveaux partenariats et s'adapter aux marchés spécialisés.

Affaires autochtones et du Nord Canada devrait également offrir aux entrepreneurs autochtones un soutien prenant la forme d'initiative de littératie financière et d'investissements accrus dans l'éducation et la formation. Le gouvernement fédéral et ses partenaires pourraient examiner les améliorations aux programmes et aux services qui visent les outils habilitants non financiers essentiels requis, particulièrement la littératie financière. La littératie financière favorise la croissance et la durabilité ainsi que l'innovation dans les services financiers autochtones, à mesure que les gens deviennent des entrepreneurs et des leaders communautaires. Un environnement favorable à la littératie financière permet d'améliorer les cotes de solvabilité des collectivités autochtones, ce qui leur permet d'utiliser des instruments de financement novateurs et avantageux.

**4. Nous recommandons qu'AANC améliore la qualité, la disponibilité et la pertinence des informations destinées aux ménages, aux entreprises et aux collectivités autochtones en s'engageant à faire preuve d'ouverture et de transparence et en soutenant la recherche menée par les Autochtones et la gouvernance des données.**

Il est recommandé que le gouvernement du Canada appuie les recherches additionnelles sur les obstacles à l'accès aux capitaux et aux services financiers, particulièrement pour les Métis, les Indiens non-inscrits et les Autochtones urbains. Des renseignements additionnels sur les différences au sein des collectivités, des entreprises, des industries et entre elles et sur les types de capitaux sont nécessaires pour trouver les solutions appropriées.

Comme l'a indiqué notre Conseil dans son Rapport d'étape sur l'évolution de l'économie des Autochtones, une meilleure collecte de données s'impose. Il existe diverses initiatives régionales visant à améliorer la qualité et l'usage des données. Nous recommandons au gouvernement du Canada d'appuyer pleinement les initiatives sur les données dirigées par les Autochtones afin d'assurer que les collectivités ont tous les renseignements nécessaires pour prendre des décisions éclairées et pour assurer l'exactitude des politiques fiscales, à l'échelle locale et nationale.

Nous recommandons à AANC de travailler avec d'autres ministères gouvernementaux à la compilation d'un répertoire central des programmes gouvernementaux qui financent les entreprises autochtones, puisque la nature disparate du financement a été citée comme représentant une difficulté en matière d'accès aux capitaux.

Comme les efforts nationaux visant à éliminer les obstacles en matière d'accès des Autochtones aux services financiers sont peu connus, nous recommandons au gouvernement du Canada de publier, dans le cadre de son programme de publication de rapports annuels, des mises à jour régulières sur les progrès en matière d'amélioration de l'accès aux capitaux par les Autochtones.

## Notes

---

<sup>1</sup> Conference Board du Canada, *An Engine for Growth: 2016 Report Card on Canada and Toronto's Financial Services Sector*, novembre 2016.

<sup>2</sup> L'étude de Waterstone Strategies ne porte pas sur la situation des Métis, en raison des problèmes relatifs aux données et aux statistiques.

<sup>3</sup> Conseil canadien pour le commerce autochtone, *Promise and Prosperity: The 2016 Aboriginal Business Survey*, 2016. <https://www.ccab.com/wp-content/uploads/2016/10/CCAB-PP-Report-V2-SQ-Pages.pdf>.

<sup>4</sup> Livio Di Matteo, *A Federal Fiscal History of Canada, 1867-2017*, The Fraser Institute, février 2017. <https://www.fraserinstitute.org/studies/a-federal-fiscal-history-canada-1867-2017>.

<sup>5</sup> Vérificatrice générale du Canada, *Chapitre 1 : Une étude sur les paiements de transfert fédéraux aux provinces et aux territoires*, décembre 2008. [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl\\_oag\\_200812\\_01\\_f.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_200812_01_f.pdf).

<sup>6</sup> Le Centre de collaboration nationale de la santé autochtone, *Le développement économique comme déterminant social de la santé des Premières nations, des Inuits et des Métis*, 2010. [http://www.nccah-cnca.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/16/Economic%20Development%20\(French\).pdf](http://www.nccah-cnca.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/16/Economic%20Development%20(French).pdf)

<sup>7</sup> Tulo Centre of Indigenous Economics, *Building a Competitive First Nation Investment Climate*, 2014.

<sup>8</sup> Jasmin Thomas, *Benchmarking Métis Economic and Social Development*, Centre for the Study of Living Standards, 2015. <http://www.csls.ca/reports/csls2015-07.pdf>.

<sup>9</sup> Conference Board du Canada, *Un moteur de croissance : Bilan comparatif 2016 du secteur des services financiers de Toronto et du Canada*, novembre 2016.

<sup>10</sup> Conseil consultatif en matière de croissance économique, *La voie vers la prospérité*, février 2017. <http://www.budget.gc.ca/aceg-ccce/pdf/summary-resume-2-fra.pdf>.

- 
- <sup>11</sup> Indian Business Corporation, *2015 Report on Social and Economic Outcomes*, [http://www.terrapinsf.ca/wp-content/uploads/2015/06/IBC-Report\\_v19\\_SCREEN.pdf](http://www.terrapinsf.ca/wp-content/uploads/2015/06/IBC-Report_v19_SCREEN.pdf)
- <sup>12</sup> Conseil canadien pour le commerce autochtone, *Promise and Prosperity: The 2016 Aboriginal Business Survey*, 2016. <https://www.ccab.com/wp-content/uploads/2016/10/CCAB-PP-Report-V2-SO-Pages.pdf>
- <sup>13</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Partager la prospérité du Canada : Un coup de main, pas la charité*, 2007. <https://sencanada.ca/content/sen/committee/391/abor/rep/rep06-f.pdf>
- <sup>14</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements*, juin 2015. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Committee/412/appa/rep/rep12jun15-f.pdf>
- <sup>15</sup> Indian Business Corporation, *2015 Report on Social and Economic Outcomes*, [http://www.terrapinsf.ca/wp-content/uploads/2015/06/IBC-Report\\_v19\\_SCREEN.pdf](http://www.terrapinsf.ca/wp-content/uploads/2015/06/IBC-Report_v19_SCREEN.pdf)
- <sup>16</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements*, juin 2015. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Committee/412/appa/rep/rep12jun15-f.pdf>
- <sup>17</sup> TRICORP, *Annual Report*, 2015. <http://www.tricorp.ca/index.php/Information>.
- <sup>18</sup> Indian Business Corporation, *Siksika Developmental Loan Fund Report*, <http://www.indianbc.ca/reports/siksikareport.pdf>
- <sup>19</sup> Nunavut Business Credit Corporation, *Annual Report 2016-2016*, [http://www.nbcc.nu.ca/sites/default/files/NBCC\\_2015\\_ANNUALREPORT\\_FINAL.pdf](http://www.nbcc.nu.ca/sites/default/files/NBCC_2015_ANNUALREPORT_FINAL.pdf)
- <sup>20</sup> Tom Flanagan, *Why First Nations Succeed*, The Fraser Institute, 2016. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/why-first-nations-succeed.pdf>.
- <sup>21</sup> Il s'agit entre autres de collectivités qui attirent des investissements et des partenariats locaux, qui ont des gouvernements qui sont réputés stables et fiscalement prudents et qui profitent des impôts fonciers et de régimes de gestions des terres autres que ceux de la Loi sur les Indiens.



**Le Conseil national de développement économique des Autochtones**

10, rue Wellington, 17e étage

Gatineau (Québec) K1A 0H4

819-953-2994

[www.naedb-cndea.com](http://www.naedb-cndea.com)