

CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE  
DES PREMIÈRES NATIONS



# Le projet Feuille de route

CHAPITRE QUATRE :

LIBÉRER LE POTENTIEL ÉCONOMIQUE  
DES PREMIÈRES NATIONS



CONSEIL  
DE GESTION  
FINANCIÈRE des  
Premières Nations

[FNFMB.COM](http://FNFMB.COM)





# CONTENU

●	<b>Sommaire</b>	<b>4</b>
●	<b>Introduction</b>	<b>10</b>
●	<b>L'économie des Premières Nations nécessite un nouveau cadre institutionnel</b>	<b>14</b>
●	<b>L'économie des Premières Nations nécessite un soutien de la capacité</b>	<b>26</b>
●	<b>L'économie des Premières Nations nécessite l'accès aux marchés</b>	<b>36</b>
	<b>L'économie des Premières Nations nécessite l'accès au capital</b>	<b>40</b>
	<b>Conclusion</b>	<b>52</b>
	<b>Annexe</b>	<b>56</b>
	<b>Références</b>	<b>64</b>

NOVEMBRE 2022



# SOMMAIRE

La prospérité future du Canada dépend de la prospérité actuelle des peuples autochtones. Étant donné le croisement entre les territoires autochtones et l'économie canadienne fondée sur des ressources naturelles, et puisque la population autochtone connaît la croissance la plus rapide au Canada, la prospérité des peuples autochtones est synonyme de prospérité pour le Canada. Nous devons trouver une façon d'avancer en tant que pays, tout en abordant le problème de l'écart de revenu annuel de 27 milliards de dollars et les obstacles systémiques qui restreignent l'économie autochtone depuis plus d'un siècle. Malgré ces défis, qu'advierait-il si une économie autochtone forte pouvait rehausser l'économie canadienne de 100 milliards de dollars?<sup>1</sup>

Nous connaissons plusieurs cas de réussite, mais il n'y en a pas assez. Cette situation nous force à nous demander pourquoi certaines Nations autochtones bâtissent des communautés prospères tandis que d'autres n'y arrivent pas. Que faut-il faire pour libérer le potentiel économique autochtone?

Le développement économique ne découle pas simplement des ressources naturelles, de l'éducation, de l'emplacement géographique ou encore du hasard.<sup>2</sup> Les principes qui sous-tendent le développement économique international s'appliquent également aux Premières Nations du Canada : il s'agit du besoin d'une bonne gouvernance et d'institutions solides.<sup>3</sup> Dans le contexte canadien, cela signifie une autonomie gouvernementale autochtone qui soit entièrement capitalisée, dans le cadre de laquelle s'exerce une reddition de comptes envers les peuples et qui bénéficie d'un soutien institutionnel favorisant la bonne gouvernance et le développement économique.

Libérer le potentiel économique autochtone nécessitera un plus grand soutien des gouvernements des Premières Nations afin d'outrepasser les contraintes de la *Loi sur les Indiens* et de créer un environnement favorisant le développement économique. Ce processus exigera de nouveaux cadres et de nouveaux outils appuyant la croissance d'économies mixtes équilibrées caractérisées par l'investissement d'entreprises privées autochtones, d'entreprises publiques autochtones et d'entreprises allochtones.

La *Loi sur les Indiens* a créé un environnement d'investissement inadéquat pour les communautés des Premières Nations – un climat d'investissement que la leader d'opinion autochtone Carol Ann Hilton désigne comme « l'économie de la *Loi sur les Indiens* ». La *Loi sur les Indiens* a créé un environnement d'incertitude politique dépourvu de cadres juridiques, de droits de propriété, d'infrastructures concurrentielles et de règles de droit adéquats. Des renseignements de base ne sont pas accessibles aux investisseurs, et une bureaucratie fédérale labyrinthique empêche tout changement significatif. Seuls les investisseurs ayant une grande tolérance au risque sont prêts à investir dans un écosystème aussi difficile. La *Loi sur les Indiens* n'est pas un environnement favorisant la croissance économique.

**Elle est plutôt un désert.**

L'économie de la *Loi sur les Indiens* est un système qui a échoué, et aucun ordre de gouvernement n'est satisfait du statu quo. Ce système emprisonne les gouvernements des Premières Nations dans la pauvreté et les isole des systèmes financiers sur lesquels repose le reste de l'économie nationale. Tous les ordres de gouvernement cherchent désormais des façons d'aller au-delà du statu quo. Le Canada a annoncé son intention de mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, tandis que les Premières Nations exercent maintenant leurs droits et trouvent des façons de participer aux économies locales et régionales. Grâce à des lois facultatives telles que la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF), les Premières Nations progressent.



Les institutions de la LGF et leurs partenaires sont une alternative permettant aux gouvernements des Premières Nations d'outrepasser les contraintes imposées par l'économie de la *Loi sur les Indiens*. Les institutions de la LGF soutiennent les gouvernements des Premières Nations dans la création d'écosystèmes – de climats d'investissement – qui favorisent la croissance sociale et économique. Collectivement, ces institutions soutiennent une gouvernance rigoureuse et stable qui attire les investissements. Ensemble, les institutions de la LGF et leurs partenaires soutiennent un nouveau cadre institutionnel : les éléments nécessaires au développement d'une économie autochtone riche et durable et le soutien institutionnel permettant de faire la transition de l'ancien vers le nouveau.

Le nouveau cadre institutionnel comprend les éléments suivants :

- **Rigueur administrative ainsi qu'en matière de leadership et de gouvernance**
- **Certitude à l'égard des droits de propriété, grâce à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations**
- **Cadre juridique à l'appui des marchés, y compris la certitude à l'égard des règles, des processus, de la résolution de conflits et des échéances**
- **Relations financières avec les gouvernements fédéral et provinciaux/ territoriaux à l'égard des revenus et des services, y compris la façon dont les administrations génèrent des revenus**
- **Infrastructures et financement concurrentiels**

Ce nouveau cadre institutionnel repose sur le droit des peuples autochtones, selon la DNUDPA, de créer leurs propres institutions et de participer librement au développement économique.<sup>4</sup> Il favorise un meilleur climat d'investissement, stimule la croissance du secteur privé et rehausse le taux de réussite des entreprises, et il réduit ce que nous appelons l'« économie bungee », c'est-à-dire lorsque les revenus gagnés sur la réserve sont dépensés hors de la réserve.

À mesure que les institutions de la LGF progresseront dans la réalisation de leurs mandats, plusieurs gouvernements des Premières Nations auront besoin d'un soutien accru pour réaliser leur plein potentiel économique, notamment de ce qui suit :

- **Soutien constant à l'égard d'un nouveau cadre institutionnel**
- **Accès aux marchés**
- **Capacité et outils**
- **Accès au capital**

Chacune des organisations des Premières Nations relevant de la LGF et de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations offre un soutien essentiel à l'égard du nouveau cadre institutionnel.

## UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

Les gouvernements des Premières Nations doivent avoir accès à un nouveau cadre institutionnel permettant de créer de nouvelles possibilités en dehors de l'économie de la *Loi sur les Indiens*. Chacune des organisations des Premières Nations relevant de la LGF et de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations offre un soutien essentiel à l'égard du nouveau cadre institutionnel. Nous proposons d'officialiser notre collaboration en créant le Conseil économique autochtone (CEA). Le CEA coordonnera les travaux de ces organisations des Premières Nations afin de faire progresser le nouveau cadre institutionnel en vue du développement économique des Premières Nations au moyen de propositions législatives, de nouvelles initiatives et du soutien de la capacité. D'autres organisations de développement économique des Premières Nations au Canada se joindraient au Conseil afin de coordonner le soutien à l'égard du renouvellement de l'économie autochtone. Le CEA facilitera la collaboration ainsi que le transfert de connaissances et de pratiques exemplaires entre les organisations qui se consacrent au développement économique des Premières Nations. Tout comme les institutions de la LGF, plusieurs de ces organisations de développement économique offrent déjà un soutien à l'égard d'éléments du nouveau cadre institutionnel.

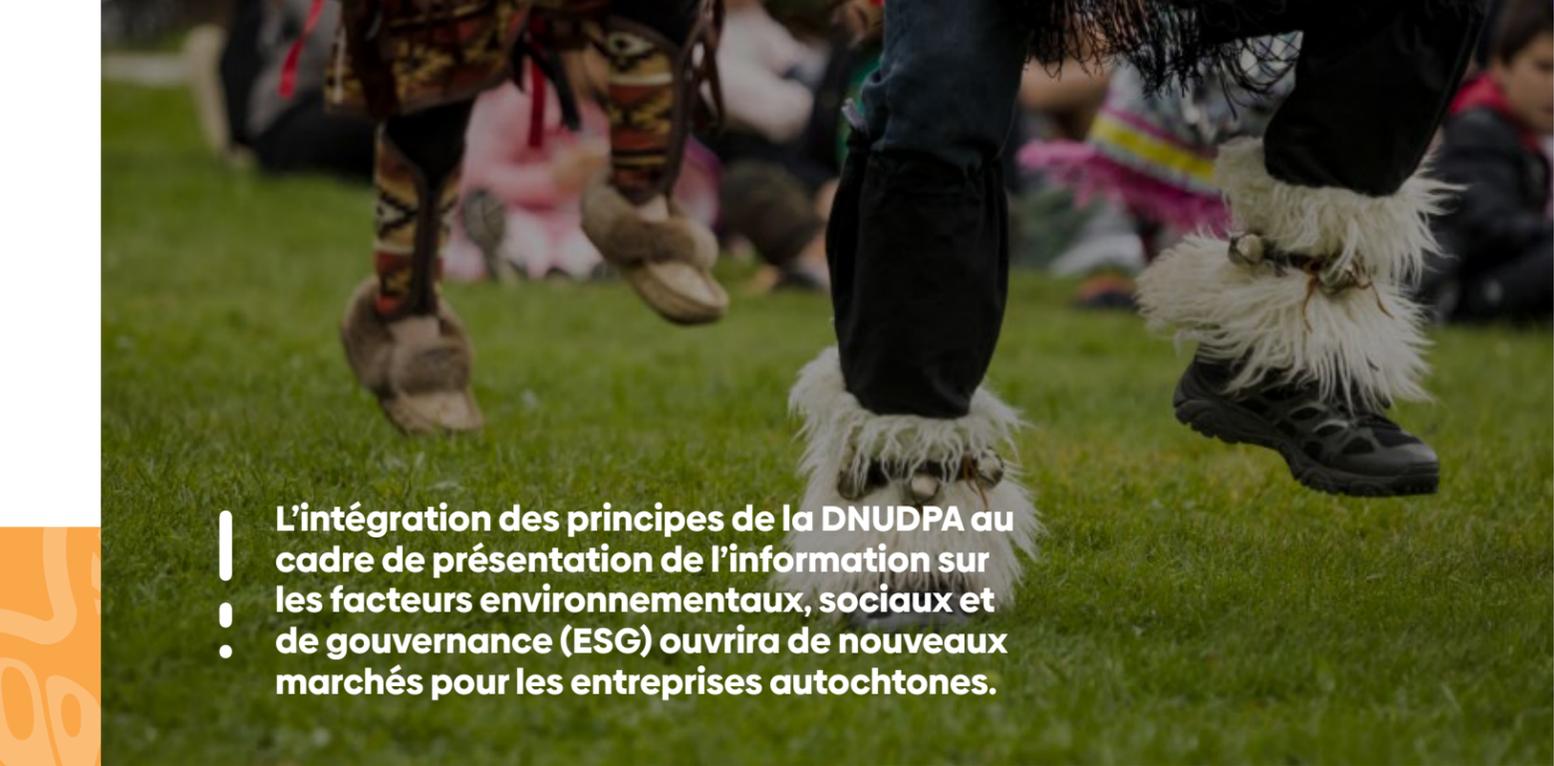
Tandis que l'élaboration de ce nouveau cadre institutionnel se poursuit, le succès des institutions de la LGF et de leurs partenaires prouve que le soutien institutionnel et les options législatives autres que le *Loi sur les Indiens* favorisent le changement .

## CAPACITÉ ET OUTILS

Plusieurs gouvernements des Premières Nations auront besoin de soutien de la capacité, de formation et d'outils afin de créer un climat d'investissement et de faire croître leur économie. Le CEA coordonnera le soutien aux Premières Nations à cet égard, afin de leur permettre de réaliser leur plein potentiel économique. En s'inspirant des réussites de Premières Nations telles que Membertou, Squamish et Westbank, les organisations du CEA soutiendront les Premières Nations dans l'intégration de la planification du développement économique à la planification générale pour la communauté.

Les Premières Nations choisissant de travailler avec le CEA seront en mesure de dresser leurs propres plans de développement économique en bénéficiant de l'accompagnement de spécialistes du domaine et d'autres Premières Nations partageant les mêmes idéaux. La planification du développement économique et de l'investissement permettra aux communautés des Premières Nations de cerner leurs avantages comparatifs, de maximiser leur potentiel et de stimuler la croissance de l'économie de marché.

## SOMMAIRE



L'intégration des principes de la DNUDPA au cadre de présentation de l'information sur les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) ouvrira de nouveaux marchés pour les entreprises autochtones.

## ACCÈS AUX MARCHÉS

L'intégration des principes de la DNUDPA au cadre de présentation de l'information sur les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) ouvrira de nouveaux marchés pour les entreprises autochtones. Elle incitera le secteur privé à investir dans les entreprises et les entrepreneurs autochtones, à collaborer avec eux et à s'approvisionner auprès d'eux. L'inclusion des facteurs autochtones dans les normes ESG pourrait également rendre les entreprises canadiennes plus concurrentielles. Elle donnera les moyens aux entreprises canadiennes d'être bien cotées en matière d'ESG et d'obtenir des capitaux à des taux plus abordables, en plus de représenter une occasion pour le secteur canadien des ressources naturelles de devenir un leader mondial en matière d'ESG.

La création d'une base de données fonctionnelle et crédible pour les entreprises autochtones favorisera un accroissement des occasions d'approvisionnement, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, en reliant les entreprises autochtones à des marchés plus vastes.

Le CEA favorisera également l'accès aux marchés en informant tous les ordres de gouvernement sur les politiques économiques autochtones. Le CEA favorisera les liens entre les Premières Nations partageant les mêmes idéaux, le gouvernement et le secteur privé. Des missions commerciales à l'échelle nationale et internationale augmenteront la visibilité des Premières Nations sur les marchés national et international. Les Premières Nations faisant partie de ce réseau auront l'occasion de prendre part à des marchés plus vastes.

Le CEA pourra informer les gouvernements sur les politiques économiques autochtones et cerner les nouvelles occasions de favoriser la croissance économique autochtone à l'échelle nationale et internationale. Cette organisation fera la promotion des priorités économiques autochtones à l'international grâce à des forums tels que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le gouvernement du Canada devrait appuyer l'intégration des facteurs autochtones aux normes ESG et accorder les ressources nécessaires au CEA.

## ACCÈS AU CAPITAL

Les entreprises et entrepreneurs des Premières Nations ont besoin d'avoir accès à du capital. À l'heure actuelle, ils ont accès à moins de 0,2 % du crédit disponible au Canada et à onze fois moins de capitaux sur les marchés, comparativement aux entreprises canadiennes comparables.<sup>5</sup> La *Loi sur les Indiens* diminue le droit de propriété et la protection juridique des actifs sur lesquels reposent les principaux marchés financiers, ce qui isole les communautés des Premières Nations de l'économie nationale. Lorsque les entreprises et les entrepreneurs sur les réserves n'ont pas accès à du financement, l'économie autochtone s'en trouve restreinte. La vaste majorité des entreprises autochtones d'aujourd'hui sont des microentreprises qui ne peuvent pas prendre de l'expansion par manque d'options de financement.<sup>6</sup>

La création de la Banque de développement autochtone permettra de lever ces restrictions et de délier l'entrepreneuriat autochtone, les grands projets, les infrastructures et l'activité économique. Cette nouvelle institution financière répondra aux besoins en capitaux qui sont propres au développement économique autochtone et permettra de lever les barrières structurelles ayant empêché l'accès au capital.

Les banques de développement publiques jouent un rôle essentiel dans les milieux où l'accès limité au capital nuit aux entreprises en santé et à leur croissance. Tout comme la Banque asiatique de développement a transformé les économies de l'Asie, la Banque de développement autochtone changera le paysage économique pour les populations autochtones du Canada. La Banque de développement autochtone représente une voie vers la prospérité allant au-delà des politiques coloniales qui ont empêché les Premières Nations d'accéder au secteur bancaire commercial.

## ACCOMPAGNEZ-NOUS SUR CETTE VOIE

Les institutions de la LGF estiment qu'il est possible de créer une économie autochtone de 100 milliards de dollars dès maintenant, en commençant par soutenir les initiatives autochtones. L'inaction n'est plus une option, tout comme de n'apporter que des changements mineurs pour tenter de régler des enjeux systémiques. Les institutions de la LGF ont créé un marché d'idées où les Premières Nations peuvent choisir des options mieux adaptées au sein d'un nouveau cadre institutionnel dirigé par les Premières Nations. Comptant plus de 325 Premières Nations inscrites à l'annexe de la LGF et 194 signataires de l'Accord-cadre, les Premières Nations connaissent le mérite de ces nouvelles options. Le passage de l'ancien système à un nouveau cadre comportera des défis, mais avec le soutien adéquat, nous pourrions réaliser notre potentiel économique.

**La voie à suivre est claire. Le moment est venu de libérer le potentiel économique des Premières Nations.**

# INTRODUCTION

! Pouvoir exercer  
! l'autodétermination ne suffit pas. ...

## Le fondement de la croissance

**MALGRÉ DE NOMBREUSES ANNÉES DE POLITIQUES COLONIALES** et de dévastation économique pour les Premières Nations, plusieurs gouvernements des Premières Nations ont trouvé des moyens de réussir. Une étude réalisée en 2003 par le Harvard Project on American Indian Economic Development et le Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy explorait cette question : pourquoi certaines Nations réussissent-elles à se sortir de la pauvreté et à bâtir des sociétés prospères alors que d'autres n'y arrivent pas?<sup>7</sup> Ayant pour objectif de découvrir les conditions favorisant le développement économique autochtone, les auteurs de cette étude ont démontré que la réussite autochtone repose sur les mêmes principes que le développement international. Le développement économique durable ne découle pas simplement des ressources naturelles, de l'éducation et de l'emplacement géographique.<sup>8</sup> Il est attribuable aux nations qui ont exercé leur droit à l'autonomie gouvernementale et qui ont la capacité de se gouverner. Il est attribuable aux nations qui ont mis sur pied des institutions gouvernementales fortes qui sont reconnues et soutenues par les citoyens de ces nations.<sup>9</sup> Une gouvernance rigoureuse est la base du progrès socioéconomique. Si la base est solide, la croissance peut être durable.

Pouvoir exercer l'autodétermination ne suffit pas. Comme Stephen Cornell et Joseph P. Kalt le font remarquer dans leur ouvrage *Rebuilding Native Nations*, « pour que la souveraineté mène au développement économique, elle doit être exercée efficacement ».<sup>10</sup> Les gouvernements des Premières Nations ont besoin non seulement d'avoir le droit de gouverner, mais également d'avoir les outils qui favorisent une bonne gouvernance. Un bon cadre de gouvernance repose sur des politiques et des pratiques de gestion, sur la transparence et sur la participation du gouvernement.<sup>11</sup>

La gouvernance est en train de modeler les économies et les sociétés partout dans le monde. Les institutions de gouvernance sont les règles officielles et non officielles de la société, les moyens pour faire appliquer ces règles et les procédures pour régler les conflits. Des lois et processus stables, justes et transparents sont les « règles du jeu » de l'économie.<sup>12</sup> Les institutions de gouvernance peuvent stimuler ou freiner l'investissement sur certains territoires par les investisseurs individuels et les entreprises et créer un environnement propice à la croissance ou, à l'inverse, qui nuit au développement.<sup>13</sup> Si les institutions de gouvernance sont fortes, elles créent un environnement propice à l'investissement. Si elles sont faibles, les investisseurs se prévalent de meilleures occasions sur d'autres territoires. Une gouvernance ouverte, efficace et soumise à l'imputabilité élimine les obstacles à la croissance et crée des conditions de réussite.<sup>14</sup>



Le Harvard Project associe le développement de ses bases de gouvernance à « bâtir une nation », tandis que le Tulo Centre of Indigenous Economics parle de bâtir un « climat d'investissement ». Les institutions de la LGF estiment que les gouvernements des Premières Nations peuvent tirer parti des leçons apprises par les Nations autochtones au Canada et ailleurs dans le monde qui ont surmonté les obstacles coloniaux pour bâtir une économie favorisant des sociétés prospères et en santé.

Par le truchement de la *Loi sur les Indiens*, le Canada a légalement exclu les gouvernements des Premières Nations de l'économie nationale. Grâce à des lois facultatives telles que la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, les Premières Nations ont commencé le travail en vue d'y être réintégrées. À titre d'alternative à la *Loi sur les Indiens*, cette loi dirigée par les Premières Nations est une occasion de jeter les bases d'une croissance durable.

Les institutions de la LGF soutiennent les gouvernements des Premières Nations dans la création d'écosystèmes qui favorisent la croissance sociale et économique. Collectivement, les institutions de la LGF et leurs partenaires soutiennent les institutions de gouvernance fortes qui attirent les investissements.

**À mesure que les institutions de la LGF et leurs partenaires continueront de réaliser leurs mandats, elles favoriseront l'économie autochtone en coordonnant leurs efforts en vue de soutenir les institutions de gouvernance nécessaires à la croissance :**

- **Le Conseil consultatif des terres soutient les gouvernements des Premières Nations qui veulent reprendre le contrôle de leurs terres et de leurs ressources en établissant et en appliquant des codes fonciers.**
- **La Commission de la fiscalité des premières nations soutient les gouvernements des Premières Nations dans l'exercice de leurs pouvoirs fiscaux au moyen de régimes d'imposition justes et efficaces.**
- **Le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF) soutient les cadres juridiques des Premières Nations appliqués au moyen de règles de droit, de politiques et de processus liés à l'administration financière. Il offre également un soutien en matière de développement de la capacité des gouvernements des Premières Nations en vue d'une autonomie gouvernementale efficace.**
- **L'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) soutient les gouvernements des Premières Nations pour l'accès au capital dont ils ont besoin afin de concrétiser les priorités de leurs communautés.**
- **L'Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN) soutiendra les gouvernements des Premières Nations dans la construction d'infrastructures concurrentielles qui répondront non seulement aux besoins de leurs communautés, mais qui attireront également les investissements.**



Les institutions de la LGF peuvent soutenir les gouvernements des Premières Nations dans la création d'une économie forte et le développement d'un meilleur climat d'investissement afin de réaliser leur potentiel économique. Ce secteur nécessite des cadres qui soutiennent la croissance, des outils pour évaluer les occasions et planifier le développement économique, et l'accès au capital. Nous croyons que des institutions de gouvernance fortes associées au soutien approprié permettront de libérer le potentiel économique autochtone et de faciliter l'autodétermination des peuples autochtones, ce qui sera bénéfique tant pour les Premières Nations que pour l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

Le statu quo ne peut plus durer. Le coût de l'inaction est un écart de 27,7 milliards de dollars au chapitre de l'emploi et du revenu pour les Autochtones. Pour les institutions de la LGF, ce coût est également une occasion de changement : la possibilité d'appuyer l'autodétermination des Premières Nations, de sortir des centaines de milliers de personnes de la pauvreté et de relever l'économie canadienne d'au moins 27,7 milliards de dollars.<sup>15</sup>

L'incidence de la croissance économique des Premières Nations se fera sentir bien au-delà de leurs communautés et territoires traditionnels.<sup>16</sup> En 2021, MNP a réalisé une étude sur l'empreinte économique des Premières Nations de l'Alberta et a découvert que l'économie autochtone générerait un PIB équivalent à celui du secteur de l'agriculture de l'Alberta.<sup>17</sup> La plupart des dépenses des ménages autochtones sont faites à l'extérieur des réserves. En Alberta, ces dépenses ont généré environ 3,1 milliards de dollars du PIB total et 970 millions de dollars en recettes fiscales.<sup>18</sup> Comblés les écarts en matière de revenu grâce à une plus grande croissance économique permettrait de créer près de 14 000 nouveaux emplois et de générer entre 500 et 600 millions de dollars en recettes fiscales annuelles.<sup>19</sup>

Étant la population qui croît le plus rapidement au Canada, les peuples autochtones joueront un rôle de plus en plus important dans l'économie canadienne. Le gouvernement du Canada doit réaliser que la croissance future dépend du développement économique autochtone, qui est dans l'intérêt non seulement des communautés autochtones, mais également de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes. Les initiatives dirigées par les Autochtones qui soutiennent une bonne gouvernance, une planification rigoureuse, l'accès aux marchés et l'accès au capital permettront aux gouvernements des Premières Nations de faire croître leur économie et d'attirer des investissements du secteur privé, tant au sein de leurs communautés qu'à l'extérieur de celles-ci.

# L'ÉCONOMIE DES PREMIÈRES NATIONS NÉCESSITE UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

## Comment le Canada a légalement exclu les Premières Nations de l'économie nationale

**DURANT DES MILLÉNAIRES**, l'économie autochtone a prospéré bien au-delà des frontières qui ont plus tard été imposées par les gouvernements coloniaux. Bien avant l'arrivée de la route de la soie ou de la route de l'ambre, les commerçants autochtones empruntaient la Nuxalk-Carrier Grease Trail, qui s'étend sur 450 kilomètres partout en Colombie-Britannique.<sup>20</sup> Durant 6 000 ans, cette route a facilité les échanges de biens et de marchandises, notamment d'huile ou de « graisse » de poisson-chandelle.<sup>21</sup> Quand les colons sont arrivés, ils ont utilisé les vastes réseaux commerciaux autochtones, symboles d'une économie vibrante, pour unir le Canada d'aujourd'hui.<sup>22</sup>

Comme l'indique Manny Jules dans la préface de *Beyond the Indian Act* :

« L'économie de marché ne nous était pas étrangère. Nous l'avons déjà créée. Nous faisons le commerce de biens sur des milliers de kilomètres... Le commerce ne peut être financé sans capital. Nous avons dû construire des moyens de transport, comme des bateaux. Nous avons dû construire d'importants édifices publics et constituer des armées pour maintenir l'ordre. Ces investissements dans la communauté étaient nécessaires et fondés sur le rendement futur pour la communauté et ses membres. Des institutions sont nécessaires pour faciliter les échanges sur les marchés. De l'Alaska à la Californie, nous avons établi une langue du commerce commune à tous, le chinook. Nous consignions les transactions liées au travail et aux biens. Nous avons construit des routes qui sont encore utilisées aujourd'hui. Nous avons utilisé des monnaies telles que les coquilles de dentale et les wampums... Nous avons créé des systèmes qui appuyaient et encourageaient l'initiative individuelle et assuraient la production de ressources publiques pour soutenir nos communautés et faire progresser nos cultures. »<sup>23</sup>

Avant le contact avec les Européens, les Nations autochtones exerçaient leur compétence sur leurs territoires; cultivaient le maïs, les fèves, la courge et le tabac; et ont mis sur pied des systèmes inclusifs de gouvernance et de droits de propriété. Grâce à ces avancées, les populations d'Amérique du Nord rivalisaient avec les populations contemporaines de l'Europe.<sup>24</sup> Cependant, ces sociétés autochtones anciennement prospères sont maintenant parmi les plus pauvres au Canada : un monde en développement prisonnier d'un État moderne. Quelle est la source de ce revirement? Quels changements ont détruit une économie vieille de plusieurs millénaires?

Durant les années qui ont suivi le premier contact, les gouvernements coloniaux partout en Amérique ont simplement adopté des lois qui ont retiré leurs territoires et leur compétence aux Autochtones, ce qui a eu pour effet d'anéantir l'économie autochtone. Le contact a donné lieu pour les Autochtones à la perte de leurs territoires et de leur compétence, le fondement de l'économie autochtone, par l'établissement de traités et de réserves. Les politiques coloniales ont fait en sorte de transférer les territoires traditionnels aux colonies (qui sont plus tard devenues des provinces), leur conférant les territoires, la propriété et les pouvoirs fiscaux.<sup>25</sup> Les provinces ont créé des institutions pour enregistrer les territoires, offrir des services, faciliter les investissements et exercer leur compétence.

En retirant systématiquement les droits fonciers et leur compétence aux Autochtones, les gouvernements coloniaux ont légalement éliminé l'économie autochtone, retirant les droits de propriété aux gouvernements des Premières Nations même sur leurs propres réserves. La *Loi sur les Indiens* de 1876 – au quatrième rang des lois les plus anciennes au Canada – donne la définition suivante du terme « réserve », au paragraphe 2(1) : « parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande ».<sup>26</sup>

## L'économie de la *Loi sur les Indiens*

L'élimination légale des droits, des pratiques et de la gouvernance des Premières Nations pendant plusieurs générations a privé de nombreuses Premières Nations des institutions soutenant leur économie bien avant la Confédération. Plusieurs gouvernements des Premières Nations et de nombreuses vies autochtones « ont été dirigés par un ministère du gouvernement. Ils ont été victimes d'une économie extractive. Leur cadre institutionnel a été détruit ou gelé ».<sup>27</sup> Voilà l'économie de la *Loi sur les Indiens*.

Pour les gouvernements des Premières Nations, la *Loi sur les Indiens* a créé un climat d'investissement volatil qui éloigne les investisseurs. Dans un tel climat d'investissement, seuls ceux ayant une grande tolérance au risque ou davantage de ressources sont prêts à investir. La *Loi sur les Indiens* a créé un climat d'incertitude politique dépourvu de cadres juridiques, de droits de propriété, d'infrastructures concurrentielles et de règles de droit, dans lequel les données de base ne sont pas accessibles aux investisseurs et où une bureaucratie fédérale labyrinthique empêche tout changement significatif.

**La *Loi sur les Indiens* n'est pas un environnement permettant au développement économique de prendre racine et de croître.**

**Elle est plutôt un désert.**

Pourquoi l'économie de la *Loi sur les Indiens* ne convient-elle pas? De nombreux gouvernements des Premières Nations bénéficient d'emplacements et de ressources économiques permettant le développement économique, mais ces deux éléments à eux seuls sont insuffisants pour créer la croissance économique. Comme l'indique le Tulo Centre of Indigenous Economics, le Pérou et le Kazakhstan ont tous deux accès à des ressources naturelles abondantes, en comparaison d'autres pays comme le Japon et Singapour. Toutefois, le Pérou et le Kazakhstan n'ont pas mis en place les institutions de gouvernance fortes nécessaires à la croissance économique et ne bénéficient pas d'une qualité de vie élevée.<sup>28</sup> De même, la *Loi sur les Indiens* fait obstacle à l'économie des Premières Nations, car elle affaiblit les institutions de gouvernance qui soutiennent la croissance économique.

Les Premières Nations qui relèvent de la *Loi sur les Indiens* ont des institutions de gouvernance de qualité inférieure qui nuisent à l'investissement plutôt que de le favoriser. Comme l'a observé le Tulo Centre of Indigenous Economics, « **l'obstacle à la prospérité sur les territoires des Premières Nations et des tribus autochtones est l'incapacité d'offrir une certitude suffisante aux investisseurs** ».<sup>29</sup> Sans les droits de propriété sur leur territoire, une relation financière qui soutient le secteur public ou les moyens de mettre en œuvre et d'appliquer un cadre juridique, le climat d'investissement au sein des Premières Nations est tout simplement trop risqué pour soutenir les entreprises.

Les territoires qui sont en mesure d'offrir une certitude, en plus des emplacements et des ressources convoités, sont ceux qui attireront les investissements. Les territoires qui ne sont pas à même d'offrir une telle certitude voient les capitaux leur échapper, au profit de territoires offrant de meilleures opportunités à moindre risque. Les capitaux sont mobiles : ils vont là où les rendements seront plus élevés moyennant un risque plus faible.<sup>30</sup> Si le coût de la conduite des affaires est trop élevé, les entreprises iront ailleurs, ce qui empêchera le développement économique. Comme l'a observé le Dr Tim Raybould, « les administrations transparentes et justes reconnues pour leurs processus clairs, leurs institutions indépendantes et la prise de décisions en temps opportun et qui ont mis en place les infrastructures physiques nécessaires auront un net avantage par rapport aux autres pour attirer les investissements ».<sup>31</sup>

D'autres ordres de gouvernement soutiennent la croissance économique au moyen de politiques qui attirent les investissements du secteur privé sur leur territoire.<sup>32</sup> Le rôle de leur secteur public consiste à améliorer le climat d'investissement en mettant sur pied des institutions de gouvernance fortes qui soutiennent l'économie du secteur privé. Selon leur politique économique et les occasions offertes, les investissements augmenteront ou diminueront.<sup>33</sup>

**Pour les gouvernements des Premières Nations, la *Loi sur les Indiens* a créé un climat d'investissement volatil qui éloigne les investisseurs. Dans un tel climat d'investissement, seuls ceux ayant une grande tolérance au risque ou davantage de ressources sont prêts à investir.**



## Pour les Premières Nations, les investissements sont généralement faits à l'extérieur de leurs communautés, sans égard à leur potentiel économique.

Au Canada, les entreprises, les gouvernements et les personnes ont eu accès à des marchés stables et concurrentiels pour les biens fabriqués et les ressources extraites. Les marchés efficaces offrent toujours une certaine mesure de protection au fabricant et au consommateur. Le système bancaire canadien offre l'accès aux capitaux et au crédit. Le marché boursier canadien permet de cultiver le capital grâce à des investissements. Les lois canadiennes créent, maintiennent et protègent les droits de propriété. Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux du Canada ont mis sur pied des systèmes fiscaux bien réglementés qui leur permettent de générer des recettes et d'offrir les infrastructures ainsi que les réseaux sociaux, de santé et d'éducation nécessaires, ce qui favorise également le développement économique. Tous ces éléments et bien d'autres constituent les institutions de gouvernance fortes qui favorisent la croissance économique et la prospérité pour la plupart des Canadiens et des Canadiennes.

Pour les Premières Nations, les investissements sont généralement faits à l'extérieur de leurs communautés, sans égard à leur potentiel économique. Les coûts élevés de la conduite des affaires sur les réserves ont fait en sorte que les ménages sur les réserves font plus de 90 % de leurs achats à l'extérieur des réserves.<sup>34</sup> C'est ce que l'on appelle l'économie bungee, c'est à dire que les revenus économiques réalisés au sein de la communauté sont dépensés à l'extérieur de la communauté pour obtenir des services ou faire des achats, au profit des communautés allochtones.<sup>35</sup> Le secteur public des Premières Nations englobe beaucoup plus que leur secteur privé, car la *Loi sur les Indiens* nuit au développement économique. Au Canada, 95 % de tous les investissements dans l'économie nationale proviennent du secteur privé, et seulement 5 % proviennent du gouvernement. Sur les réserves, ces chiffres sont inversés.<sup>36</sup>

Les administrations hors des réserves sont en mesure d'offrir une certitude à l'égard du rôle et de l'imputabilité des gouvernements, de planifier le développement du territoire et de mettre en place des processus d'approbation à cet égard, d'avoir des institutions faisant preuve de transparence et d'équité, de mettre en place des processus de résolutions de conflits et d'appliquer des politiques fiscales.<sup>37</sup> La plupart des administrations sur les réserves ne sont pas en mesure d'offrir un tel degré de certitude. Leur climat d'investissement est assimilable à celui de pays en développement, ce qui est étonnant au sein d'un État moderne. L'économie de la *Loi sur les Indiens* fait en sorte que les territoires sont administrés par le gouvernement fédéral sans certitude politique ou juridique et d'une façon souvent contraire aux systèmes d'administration du reste du Canada.<sup>38</sup> Le Tulo Centre of Indigenous Economics a cerné des causes précises du coût élevé de la conduite des affaires sur les réserves dans un climat d'investissement soumis à la *Loi sur les Indiens*, notamment les obstacles suivants :

### Cadre juridique inadéquat

Sauf dans de rares cas, les administrations des Premières Nations n'ont pas établi les lois et règlements nécessaires à la certitude en matière d'investissement. En outre, le partage des responsabilités entre les Premières Nations et les gouvernements fédéral et provinciaux n'est ni clair, ni efficace, ce qui se traduit par de longues négociations et des retards dans l'approbation des projets.

### Incertitude politique

De nombreux gouvernements des Premières Nations trouvent difficile d'attirer les investissements, tant au sein de leur communauté qu'à l'extérieur de celle-ci, parce qu'ils n'ont pas d'historique en matière de conduite des affaires et parce que les politiques manquent d'uniformité au fil des changements de régime. En raison de l'instabilité politique, le besoin d'obtenir une certitude au moyen de contrats est plus grand qu'à l'extérieur des réserves.

### Incertitude à l'égard des droits de propriété

À l'heure actuelle, le système d'enregistrement foncier pour toutes les réserves au Canada est inadéquat.<sup>39</sup> La difficulté à obtenir une certitude à l'égard du droit de propriété auprès du gouvernement fédéral est un fait bien connu, et le système de droits de propriété actuel ne permet pas le nantissement aux fins de financement.

### Insuffisances au chapitre du leadership, de la gouvernance et de l'administration

Les capacités restreintes font en sorte qu'il est difficile de doter les gouvernements des Premières Nations de personnel compétent, ce qui mène à l'exercice d'une double fonction par plusieurs personnes, soit une fonction politique et une fonction administrative. Étant donné que la *Loi sur les Indiens* ne prévoit pas toujours de mécanisme visant à assurer la séparation des tâches administratives et des tâches politiques, cela crée un environnement souvent imprévisible et instable dans lequel les projets sont soumis à des interférences politiques constantes.

### Manque d'infrastructures

La plupart des communautés des Premières Nations auraient besoin de nouvelles infrastructures ou encore d'améliorer leurs infrastructures actuelles pour accueillir de grands projets d'investissement. Malheureusement, l'échec systématique du gouvernement fédéral à fournir les infrastructures de base, ou encore les moyens de financer de telles infrastructures, constitue un autre obstacle au développement économique sur les réserves.

### Relation financière et financement de projets inadéquats

Les municipalités ont accès à du financement en monétisant leur assiette fiscale; autrement dit, elles utilisent leurs recettes fiscales futures pour émettre des obligations qui leur permettent d'obtenir d'importantes sommes d'argent à l'avance (pour financer d'importantes dépenses comme les infrastructures) en échange d'impôts futurs. La relation financière actuelle, fondée sur la dépendance aux transferts, signifie que la plupart des Premières Nations ne disposent pas de sources de revenus stables qu'elles peuvent utiliser pour financer des services ou des infrastructures ou encore qu'elles peuvent monétiser.



## Qu'est-ce qui doit changer?

Pour que l'économie autochtone puisse prendre racine et croître, les Premières Nations doivent bénéficier d'un climat d'investissement plus riche que celui de l'économie de la *Loi sur les Indiens*. Comme l'indiquent Stephen Cornell et Joseph Kalt dans *Rebuilding Native Nations*, « lorsque les Premières Nations appuient leur souveraineté sur des institutions gouvernementales stables, équitables, efficaces et fiables, elles créent un environnement favorable au développement économique durable. Ce faisant, elles augmentent leurs chances d'améliorer le bien-être de leur communauté ». <sup>40</sup>

Créer un climat d'investissement signifie diminuer l'emprise de la *Loi sur les Indiens* au moyen de lois facultatives, dirigées par les Autochtones et soutenues par les institutions et organisations autochtones. Ce n'est qu'à ce moment que les gouvernements des Premières Nations commenceront à réaliser leur potentiel économique.

## Un nouveau cadre institutionnel

L'économie de la *Loi sur les Indiens* ne nécessite pas de légères modifications : elle nécessite un changement systémique. Elle a figé les gouvernements des Premières Nations dans le temps pendant plus de 100 ans, tandis que les gouvernements provinciaux et locaux ont créé des climats favorisant l'investissement qui ont propulsé le Canada vers son statut de pays parmi les plus riches du monde. <sup>41</sup> Les Premières Nations ont besoin d'un nouveau système : un cadre institutionnel dirigé par les Premières Nations qui favorise l'investissement, plutôt que d'y nuire. Le colonialisme a détruit le cadre institutionnel des Premières Nations sur lequel reposait leur économie. Il est temps d'adopter un nouveau cadre qui libérera le potentiel d'innovation et de croissance des Premières Nations.

Le Tulo Centre of Indigenous Economics a cerné les changements systémiques nécessaires pour bâtir une économie des Premières Nations durable. Les changements indiqués ci-dessous sont les composantes d'un nouveau cadre institutionnel, reposant sur des recherches réalisées par des Nations autochtones du Canada et d'ailleurs dans le monde ainsi que sur le développement international. Ils amèneront le changement systémique nécessaire à la croissance durable

### Leadership, Governance, et Administration

Les entrepreneurs, les entreprises et les partenaires d'affaires – au sein des communautés ou à l'extérieur de celles-ci – doivent savoir que les gouvernements des Premières Nations tiennent au développement économique de leur territoire. Les gouvernements des Premières Nations doivent diriger la planification du développement économique des communautés et de l'investissement au sein de celles-ci. Les investisseurs doivent savoir que les gouvernements des Premières Nations ont mis en place des politiques et des mécanismes équitables et uniformes pour assurer la séparation des aspects politiques et administratifs au sein des gouvernements. Les investisseurs ont besoin de savoir que les gouvernements des Premières Nations prennent des décisions et s'assurent que ces lois et politiques sont appliquées de manière cohérente. <sup>42</sup>

### Garantie du droit de propriété

Pour être en mesure d'évaluer les occasions d'investissement, les investisseurs doivent savoir que leurs droits de propriété sont garantis. Divers types de projets et d'entreprises nécessitent différents types de droits de propriété, comme dans le cas d'activités de location. Un système d'enregistrement foncier doit permettre les titres fonciers de même que le transfert des droits de propriété. Ce système doit indiquer clairement comment un droit de propriété est transféré et comment un tel droit est enregistré, protégé et géré. <sup>43</sup> La Première Nation Westbank, qui a conclu des ententes de location de terrains avec de grandes sociétés et des promoteurs immobiliers, est un bon exemple. Sur le territoire de Westbank on retrouve environ 10 000 résidents et 500 entreprises, dont Walmart, London Drugs, Home Depot et Superstore. <sup>44</sup>

### Cadre juridique à l'appui des marchés

Les investisseurs doivent savoir comment les gouvernements des Premières Nations approuvent les plans d'aménagement et prennent les décisions au sujet de la répartition des terrains, y compris les usages permis pour les sites d'aménagement possibles et les terrains avoisinants. Les investisseurs doivent avoir la certitude que la répartition des terrains ne changera pas de façon arbitraire, ce qui pourrait réduire leurs profits potentiels, et ils doivent connaître de façon précise les processus et échéanciers relatifs à l'aménagement. <sup>45</sup> Les règles et les processus doivent être clairs et cohérents. Pour que les investisseurs aient confiance en une administration, cette dernière doit faire preuve de transparence et de reddition de comptes. Les règles et processus doivent être appliqués de façon uniforme, et des mécanismes doivent être mis en place pour régler les conflits.

L'amélioration du cadre juridique relatif aux biens mobiliers sur les réserves (p. ex. stocks, matériel et autres biens mobiliers) pourrait permettre aux entreprises des communautés d'utiliser ces actifs aux fins de financement. La structure juridique actuelle sur les réserves crée de l'incertitude et des risques, ce qui limite l'utilisation de ces actifs aux fins de financement. Les entreprises hors des réserves peuvent obtenir du financement grâce à ces actifs, en tenant compte des stocks de l'entreprise. Il s'agit d'un exemple parmi tant d'autres qui illustre les façons dont les entreprises sur les réserves sont désavantagées

### La force de l'union

De nombreuses Premières Nations font face à des défis pour rebâtir leur économie et leurs institutions. Elles n'ont pas à faire face à ces défis seules. Les gouvernements des Premières Nations peuvent tirer parti de la collaboration avec d'autres Nations en partageant une même voix, en réalisant des économies d'échelle et en combinant leur expertise. Voici quelques exemples de façons dont les Premières Nations peuvent travailler ensemble : regroupement aux fins des assurances et de l'émission d'obligations, partage de services de placement, construction et entretien d'infrastructures communes, et partage de services communautaires. Le prochain chapitre du projet Feuille de route explorera ces occasions de façon plus approfondie et fournira des options aux gouvernements des Premières Nations en vue d'établir une collaboration lorsque cela est avantageux pour leur communauté.

### Relation financière aux fins des recettes et des services

Les investisseurs doivent savoir quels gouvernements ont le pouvoir de prélever quels types d'impôts et taxes. Ils doivent savoir quels gouvernements sont responsables des différents services, comment ils les paient et comment ils en assurent la qualité. Les investisseurs doivent savoir de façon précise quels services sont assumés par la Première Nation, par le gouvernement provincial et par le gouvernement fédéral, et ils doivent avoir la certitude que les gouvernements des Premières Nations génèrent des recettes stables permettant d'offrir des services de qualité en soutien aux investissements.<sup>46</sup>

### Infrastructures et financement concurrentiels

Le développement commercial nécessite des infrastructures et des services locaux continus tels que l'approvisionnement en eau, les services d'aqueduc, les routes, les télécommunications et l'Internet haute vitesse. Les investisseurs doivent savoir s'ils peuvent facilement améliorer les infrastructures existantes et si un système de coûts d'aménagement a été mis en place. Les Premières Nations doivent avoir accès aux mêmes outils financiers que les autres ordres de gouvernement aux fins du financement et de l'entretien des infrastructures, et elles doivent faire une planification intégrée du capital et de l'économie pour attirer les investissements privés.<sup>47</sup>

## La façon dont les Premières Nations montreront la voie à suivre

Les leaders d'opinion des Premières Nations s'affairent déjà à créer un cadre pouvant soutenir le renouvellement de l'économie des Premières Nations. Des innovations en matière d'autonomie gouvernementale, telles que la LGF ou l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations*, offrent des options et du soutien de la capacité afin que les Premières Nations exercent leurs pouvoirs au sein de leur territoire et se soustraient aux contraintes de la *Loi sur les Indiens*.

Les institutions de la LGF travaillent en collaboration avec le Conseil consultatif des terres dans le cadre d'un effort plus large du forum « Les Premières Nations montrent la voie à suivre », qui regroupe des Nations partageant les mêmes idéaux et qui est au premier plan de l'accroissement de la compétence et d'une plus grande indépendance allant au-delà de la *Loi sur les Indiens*. Ces institutions des Premières Nations et le Conseil consultatif des terres ont créé un marché d'idées où les Premières Nations intéressées peuvent choisir de nouvelles options hors du système de la *Loi sur les Indiens*. Des innovations remplaceront les structures coloniales, ce qui mènera à de meilleures possibilités et à la liberté pour les Premières Nations de choisir la voie qu'elles veulent suivre. Comptant plus de 325 Premières Nations inscrites à l'annexe de la LGF et 194 signataires de l'Accord-cadre, les Premières Nations choisissent d'aller au-delà des limites imposées par la *Loi sur les Indiens* pour favoriser un nouveau cadre institutionnel qui leur permettra de se rebâtir.

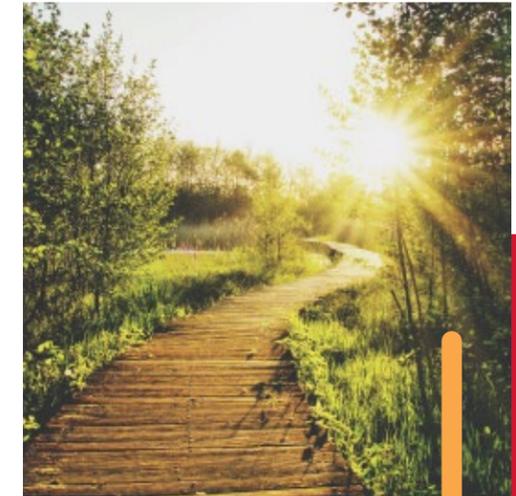
Chacune de ces organisations des Premières Nations représente une pièce clé du nouveau cadre institutionnel appuyant la croissance économique. Le Conseil consultatif des terres permet aux Premières Nations de gérer leur territoire, tandis que la Commission de la fiscalité des premières nations les aide à exercer leurs droits inhérents à percevoir des impôts et taxes. Ensemble, ces organisations ouvrent la voie pour permettre aux gouvernements des Premières Nations d'exercer leur compétence et de faire croître leur économie.

Les certifications du CGF rehaussent la crédibilité des gouvernements des Premières Nations et offrent une certitude aux parties prenantes, tandis que le soutien de la capacité du CGF renforce le leadership, la gouvernance et l'administration des Premières Nations. La FNFA donne accès aux capitaux si essentiels aux gouvernements, tandis que l'IIPN permettra une approche novatrice du développement des infrastructures selon des pratiques reconnues. Enfin, de nombreuses organisations de développement économique autochtone soutiennent les gouvernements des Premières Nations et les entrepreneurs autochtones. Ensemble, ces organisations constituent le soutien institutionnel d'un nouveau cadre visant à remplacer l'économie de la *Loi sur les Indiens*.

Le climat d'investissement de la *Loi sur les Indiens* paralyse le développement économique des Premières Nations. L'inaction coûte 27,7 milliards de dollars par année aux Canadiens et aux Canadiennes en termes d'occasions perdues. Les programmes ne suffiront jamais à régler les problèmes au sein de ce système. Le gouvernement du Canada, les gouvernements des Premières Nations et les institutions de la LGF comprennent cette réalité et veulent faire des progrès. Les institutions de la LGF sont d'avis qu'un nouveau cadre institutionnel, qu'un soutien institutionnel et qu'un réseau de Nations et d'organisations peuvent faire un changement.

Tandis que ces organisations continuent de remplir leur mandat, nous proposons de s'appuyer sur « Les Premières Nations montrent la voie à suivre » pour créer le Conseil économique autochtone (CEA). Le CEA coordonnera les travaux de ces organisations des Premières Nations ainsi que des Premières Nations intéressées afin de faire progresser le nouveau cadre institutionnel en vue du développement économique des Premières Nations au moyen de propositions législatives, de nouvelles initiatives et du soutien de la capacité.

**Ces institutions des Premières Nations et le Conseil consultatif des terres ont créé un marché d'idées où les Premières Nations intéressées peuvent choisir de nouvelles options hors du système de la *Loi sur les Indiens*.**



Le CEA sera le port d'attache des leaders d'opinion autochtones et favorisera le réseautage et l'établissement de partenariats entre les Premières Nations partageant les mêmes idéaux.

## Vers un Conseil économique autochtone

Il n'existe aucune organisation qui chapeaute les conditions de développement économique pour les Premières Nations. Le rôle du CEA serait de coordonner le soutien institutionnel relatif au climat d'investissement des Premières Nations et de promouvoir des changements politiques qui bénéficieraient à celles-ci. Ce soutien proviendra non seulement des institutions de la LGF, mais également d'un grand nombre d'organisations de développement économique autochtone à l'échelle du Canada. Le CEA sera le port d'attache des leaders d'opinion autochtones et favorisera le réseautage et l'établissement de partenariats entre les Premières Nations partageant les mêmes idéaux. Il offrira un soutien de la capacité ainsi que des outils, des modèles et de la formation aux gouvernements des Premières Nations afin de les soutenir dans la création d'un climat d'investissement et la réalisation de leur plein potentiel économique. En s'inspirant des réussites de Premières Nations telles que Squamish et Westbank, le CEA favorisera la planification du développement économique et de l'investissement pour les communautés.

Les fondateurs de la LGF ont préparé le terrain à cette organisation en 2003, alors qu'ils envisageaient un forum qui coordonnerait les travaux des Premières Nations relevant de la LGF et des institutions de la LGF dans le but de promouvoir le développement de leurs capacités financières et de leur économie. Ils entrevoyaient que les Premières Nations relevant de la LGF se serviraient de la plateforme qu'est la LGF pour améliorer leur climat d'investissement et leur économie et pour surmonter les obstacles au développement. Les institutions feraient partie d'un nouveau cadre institutionnel favorisant la croissance, et le CEA coordonnerait leurs travaux. Aujourd'hui, ces institutions ont joint la masse critique.

Les avantages du CEA seront immédiats et continus, et ils appuieront les objectifs suivants :

- Renforcer le climat d'investissement au sein des territoires des Premières Nations
- Offrir aux Premières Nations un soutien de la capacité pour favoriser la réalisation de leur plein potentiel économique et cerner leurs avantages comparatifs
- Coordonner les outils et les ressources aux fins du développement économique des Premières Nations
- Créer une économie de marché en permettant la croissance du secteur privé des Premières Nations
- Promouvoir la capacité administrative des Premières Nations nécessaire pour attirer les investissements et entretenir les réseaux d'infrastructures
- Favoriser l'innovation et le réseautage parmi les Premières Nations au moyen d'un forum
- Faire progresser les solutions politiques en appui à l'exercice de la compétence des Premières Nations et à leur prospérité économique
- Commerce et investissement

Le succès sans précédent des institutions de la LGF et du Conseil consultatif des terres montre que les innovations des Premières Nations peuvent offrir une alternative au statu quo, au profit des gouvernements des Premières Nations, des autres ordres de gouvernement et de tous les Canadiens et Canadiennes. Toutefois, les innovations des Premières Nations doivent bénéficier de l'appui du gouvernement. L'inaction n'est plus une option, tout comme de n'apporter que des changements mineurs pour tenter de régler des enjeux systémiques. Le gouvernement du Canada doit soutenir le CEA et lui fournir les ressources dont il a besoin.

**Le succès sans précédent des institutions de la LGF et du Conseil consultatif des terres montre que les innovations des Premières Nations peuvent offrir une alternative au statu quo...**

# L'ÉCONOMIE DES PREMIÈRES NATIONS NÉCESSITE UN SOUTIEN DE LA CAPACITÉ



**LE CEA OFFRIRA UN SOUTIEN DE LA CAPACITÉ** aux Premières Nations afin de leur permettre de passer à un nouveau cadre institutionnel et de rebâtir leur économie. Certaines des réussites des Premières Nations montrent qu'il est possible de surmonter les obstacles de l'économie de la *Loi sur les Indiens*. Plusieurs Premières Nations ont créé un climat d'investissement amélioré et saisi les occasions de bâtir une économie prospère. Un plus grand nombre de Premières Nations auront besoin de capacités, d'outils et de soutien supplémentaires pour passer d'un système colonial à un cadre dirigé par les Premières Nations.

Le passage d'un ancien système à un nouveau comporte toujours des coûts de transition – il nécessite des capacités humaines et financières ainsi que des règles, des processus et de la formation en appui aux nouvelles façons de faire. Le bon soutien et les bonnes institutions permettront à un plus grand nombre de Premières Nations de passer à un nouveau cadre institutionnel.

Le potentiel de la participation des Premières Nations à une économie régionale, nationale et internationale et du succès qui en découlera est énorme. Carol Anne Hilton nous met au défi d'aller au-delà du statu quo dans nos réflexions en imaginant une économie autochtone de 100 milliards de dollars. Toutefois, comme l'indique le Tulo Centre for Indigenous Economics, « l'unique défi est de trouver une façon pour les peuples et les communautés des Premières Nations de faire une transition efficace d'institutions coloniales vieilles de 150 ans à des institutions des Premières Nations innovantes qui soutiennent une croissance économique inclusive ».<sup>48</sup>

Il ne suffit pas d'avoir un nouveau cadre institutionnel qui soutient la croissance économique. Pour plusieurs Premières Nations, le coût d'une telle transition sera élevé et nécessitera beaucoup de temps et d'efforts. Les Premières Nations ne partent pas toutes du même point pour entreprendre leur parcours vers la prospérité. Plusieurs Premières Nations ont davantage besoin de soutien de la capacité et d'outils pour libérer leur potentiel économique.

**Certaines des réussites des Premières Nations montrent qu'il est possible de surmonter les obstacles de l'économie de la *Loi sur les Indiens*. Plusieurs Premières Nations ont créé un climat d'investissement amélioré et saisi les occasions de bâtir une économie prospère.**



## Le CEA soutiendra le développement de la capacité et la planification

Le développement économique stimule l'amélioration sociale et de la santé, l'aménagement d'infrastructures, le logement et la qualité de vie. La croissance économique est synonyme d'une plus grande capacité financière pour les Premières Nations en vue de déterminer elles-mêmes leur avenir et leurs priorités et de soutenir leur identité culturelle unique. Le soutien de la capacité relative à la planification et aux pratiques touchant le développement économique permettrait à plusieurs gouvernements, entreprises et membres des Premières Nations de cerner les occasions à saisir et de créer des conditions gagnantes.

À l'heure actuelle, certaines entités soutiennent les gouvernements, les entreprises publiques, les coentreprises et les entreprises privées des Premières Nations. Des organisations autochtones partout au pays, telles que Cando et les institutions financières autochtones (IFA) offrent un soutien de la capacité et des programmes de formation qui sont essentiels. Ces programmes et options de financement sont bien, mais peuvent être sporadiques, très ciblés ou contradictoires. Une offre complète à long terme, stratégique et cohérente en matière de planification et de rehaussement de la capacité répondrait à un plus grand besoin. Le CEA peut répondre à ce besoin en coordonnant les travaux des institutions de la LGF et des organisations de développement économique autochtone participantes

À titre de forum pour le développement économique autochtone, le CEA facilitera le transfert de connaissances entre les organisations et aidera les membres à établir leurs besoins et leurs priorités. Il coordonnera l'offre de séances de formation, de séminaires et de modèles pour permettre aux Premières Nations de saisir les occasions de développement économique selon les pratiques exemplaires. Ce travail prévoit une formation à tous les échelons : pour les élus officiels au sein de la Nation, pour le personnel d'administration et de gestion, pour le personnel en général et pour les membres de la communauté. Le CEA offrira également de l'aide, du soutien et les pratiques exemplaires pour que les Premières Nations puissent dresser leur propre plan de développement économique.

Le rehaussement de la capacité, des connaissances et de la planification du développement économique permettra aux Premières Nations d'établir leurs priorités relativement au développement économique de leur communauté et de créer les conditions gagnantes. Le rehaussement de la capacité et de la planification favorisera l'entrepreneuriat et la croissance du secteur privé, tandis que l'augmentation des revenus des gouvernements des Premières Nations favorisera une meilleure gouvernance et une plus grande autodétermination des Premières Nations. Cela facilitera la construction de nouvelles infrastructures et la création de nouveaux programmes sociaux et de santé répondant aux besoins propres à chaque Nation. Les gouvernements des Premières Nations seront en meilleure posture pour surveiller, gouverner et protéger leur territoire et pour créer de nouvelles occasions sur les marchés dont ils pourront tirer profit.

### CENTRE D'EXCELLENCE

Tandis que les dirigeants, l'administration, le personnel et les membres des Premières Nations acquerront des capacités et des connaissances en développement économique, le CEA pourra devenir un centre d'excellence pour renforcer et maintenir une capacité durable, sans égard aux changements de dirigeants élus ou au sein de l'administration ou du personnel. Le maintien de la capacité en dépit des changements de gouvernement ou d'administration est essentiel à la viabilité économique à long terme des Premières Nations.

La planification de la durabilité comprend ce qui suit :

- Pratiques exemplaires, modèles et ressources tant pour les entreprises publiques que privées au sein des Premières Nations (c.-à-d. gouvernance du conseil, séparation des activités commerciales et des activités politiques, délégation des pouvoirs, activités quotidiennes, etc.).
- Création et application de politiques et de procédures pour les entreprises détenues par les gouvernements des Premières Nations et les entreprises privées, et intégration ou synergie avec les lois et politiques existantes des Premières Nations ainsi qu'avec d'autres aspects du fonctionnement de la Nation et de la représentation juridique.
- Établissement d'une vision, d'un mandat et d'un plan d'affaires correspondant aux pratiques sociales et culturelles de la Nation.





L'application de pratiques exemplaires, jumelée à une capacité rehaussée, favorisera les occasions de création de réseaux ou de partenariats entre différentes Premières Nations ou avec des entreprises détenues par des gouvernements des Premières Nations ou d'autres entreprises privées. Ces partenariats n'ont pas à être régis en fonction de facteurs géographiques ou de frontières. On constate un désir croissant des entreprises au pays et à l'étranger de travailler avec les Premières Nations ou de voir se regrouper des Premières Nations pour prendre part à des investissements ou projets économiques de grande envergure au-delà des frontières des réserves, des territoires traditionnels ou du Canada. Tout comme la Première Nation Membertou « accueille le monde » en rayonnant désormais non seulement à l'échelle nationale, mais également à l'international, les Premières Nations capables de développement économique saisiront ces occasions de plus en plus.<sup>49</sup>

## DÉVELOPPER UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

### Un rôle pour le secteur privé

L'économie de la *Loi sur les Indiens* a créé un important déséquilibre entre le secteur public et le secteur privé, lorsque l'on compare une communauté autochtone moyenne à une communauté allochtone canadienne moyenne, et elle a contribué dans une large mesure à l'écart économique entre les deux. L'innovation au sein de l'économie des Premières Nations a été gelée. Les occasions ont été gelées. L'économie de la *Loi sur les Indiens* a fait en sorte que, sur de nombreuses réserves, les risques et les coûts associés à l'exploitation d'entreprises privées sont devenus trop élevés. Comme l'indique le Tulo Centre of Indigenous Economics, « si le coût de la conduite des affaires est trop élevé, les gens vont tout simplement faire des affaires ailleurs ».<sup>50</sup>

Ces obstacles ont créé un environnement économique extrêmement déséquilibré où le secteur public est devenu beaucoup plus important que le secteur privé. Un secteur privé sous développé signifie une diminution des occasions d'emploi pour les membres de la communauté qui n'œuvrent pas au sein de l'administration de la Nation ou d'entreprises détenues par le gouvernement. Les spécialistes ou les personnes ayant fait des études supérieures sont forcés d'aller ailleurs, ce qui diminue les possibilités d'innovation et de diversification économique au sein de la Nation. Un tel environnement réduit l'assiette fiscale potentielle pouvant procurer des recettes autonomes au gouvernement de la Nation et donne lieu à une surdépendance à des programmes, du personnel et des infrastructures publics insuffisants.

Un secteur privé sous-développé signifie également que les revenus des membres de la communauté ne circulent pas au sein de celle-ci. Les dépenses sont faites dans les villes ou les entreprises situées à l'extérieur et, ainsi, ne peuvent pas contribuer à la croissance économique de la communauté. Dans une « économie bungee », les membres d'une Nation font la presque totalité de leurs dépenses à l'extérieur de la réserve.<sup>51</sup>

Le développement et la planification de la capacité résultant de la présence et du travail des dirigeants des Premières Nations, du CEA et des institutions de la LGF contribueront à équilibrer les secteurs public et privé dans l'environnement économique des Premières Nations comme suit :

- **Une capacité et une planification accrues favoriseront une meilleure continuité. Les entreprises détenues par la Nation seront beaucoup moins susceptibles d'être influencées par la politique au sein de la Nation et par les cycles d'élection.**
- **Chacun des membres disposera de plus d'outils pour créer une petite ou moyenne entreprise, sur la réserve ou pour répondre à un besoin précis dans la région.**
- **Un environnement économique plus stable attirera les investissements de l'extérieur.**

Le secteur privé autochtone regorge de possibilités inexploitées. Selon Dawn Madahbee Leach, présidente du Conseil national de développement économique des Autochtones, le taux de réussite des entreprises privées détenues par des Autochtones est plus élevé que celui des entreprises publiques détenues par des gouvernements autochtones. Un plus grand nombre d'entreprises privées engendrera une diminution de l'« économie bungee » et une économie plus efficace et mieux intégrée qui créera de l'emploi pour un plus grand nombre de personnes.

## Avantages comparatifs et avantages concurrentiels

Les terres ont toujours fait partie des avantages comparatifs des Premières Nations, les vastes ressources du Canada offrant l'occasion de développer une économie commerciale vigoureuse, de nouvelles technologies, de nouveaux outils et de nouveaux produits manufacturés, et de mobiliser le capital humain. Avant la colonisation, l'innovation de l'économie des Premières Nations avait permis de créer un réseau commercial dynamique rayonnant partout au sein des Amériques. Des postes de traite, des routes fluviales, des sentiers, l'utilisation du chinook comme langue du commerce, l'accès à des minéraux de valeur, le bois d'œuvre, les fourrures ainsi que la main-d'œuvre étaient tous des avantages comparatifs des Premières Nations sur le continent, et ces dernières savaient très bien en tirer parti.

Les colons européens se sont rapidement appropriés ces avantages comparatifs. L'accès aux terres des Premières Nations a été restreint au moyen de traités inéquitables, et les réseaux et carrefours créés par les Premières Nations ainsi que ce qui a jadis été une économie dynamique des Premières Nations sont devenus de lointains souvenirs. À mesure que le gouvernement fédéral canadien s'établissait sur une part de plus en plus grande du territoire qui allait devenir la nation du Canada, ce dernier a méthodiquement dépouillé les Premières Nations de leurs avantages comparatifs pour les réattribuer aux colons. Ainsi, les Premières Nations « n'avaient ni les terres, ni les ressources, ni la compétence, ni les pouvoirs financiers nécessaires pour soutenir l'innovation ».<sup>52</sup> Le ministère des Affaires indiennes a gouverné les

## Toutefois, le paysage a changé, tant d'un point de vue physique que métaphorique.

terres et les ressources laissées aux Premières Nations ainsi que les membres des Premières Nations au moyen d'un monopole bureaucratique « dont l'objectif ne comportait pas d'innovation institutionnelle favorisant la croissance économique. En résumé, cette façon de faire a réduit à néant l'économie d'innovation des Premières Nations ». <sup>53</sup>

Les leaders d'opinion des Premières Nations ont travaillé sans relâche au cours des années qui ont suivi pour permettre aux Premières Nations de se réapproprier leurs droits de subvenir à leurs besoins grâce au développement économique. Ces efforts ont eu pour résultat de sensibiliser les Canadiens et les Canadiennes à l'égard des torts qui ont été causés et de susciter l'envie de les réparer. Toutefois, le paysage a changé, tant d'un point de vue physique que métaphorique. Les Premières Nations font face à 150 ans d'activité économique à laquelle elles n'ont pas participé, et elles s'efforcent de créer de nouveaux parcours équitables pour faire progresser leur économie – une tâche colossale, mais possible, comme le démontrent maintenant certaines Premières Nations.

Le CEA soutiendra les Premières Nations dans le renouvellement de leur économie en identifiant et en développant leurs avantages comparatifs. Pour plusieurs Premières Nations, l'un des principaux avantages comparatifs est le territoire, tandis que pour d'autres possédant moins de ressources naturelles, cet avantage se trouve plutôt dans la main-d'œuvre, le capital physique ou la technologie. Le travail du Conseil consultatif des terres et du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations favorise l'accroissement des pouvoirs des Premières Nations sur leurs réserves et leurs territoires traditionnels, mettant en lumière les avantages que sont le minerai, le bois d'œuvre et les droits de pêche commerciale, entre autres. Les Premières Nations disposent également d'une importante main-d'œuvre offrant un potentiel de croissance. Alors que les Premières Nations contrôlent de plus en plus les impôts et les taxes sur leurs réserves, ces facteurs se conjuguent pour donner les moyens aux Premières Nations d'accroître leurs recettes autonomes et renforcer leurs capacités de bâtir des communautés prospères et en santé.

À l'inverse, les avantages comparatifs de certaines autres Premières Nations sont moins nombreux. Souvent, la réserve a été déplacée loin des ressources naturelles et des centres d'activité économique. Ou encore, une grande partie des membres ont été déplacés à l'extérieur de la réserve, ou le secteur de l'extraction a déjà mis la main sur leurs ressources naturelles. Peu importe leur situation actuelle, les Premières Nations peuvent libérer leur potentiel économique au sein d'un nouveau cadre institutionnel, dans la mesure où un soutien institutionnel et de la capacité adéquat est en place. Le CEA, grâce à son réseau d'organisations de développement économique autochtone, pourra soutenir les Premières Nations dans cette entreprise.

La proposition en trois étapes du Tulo Centre of Indigenous Economics, sur laquelle pourraient reposer les modèles et les pratiques du CEA, est la suivante :

- **Rendre possible l'innovation à l'égard des droits fonciers issus de traités pour toute Première Nation intéressée ayant des revendications territoriales, possédant des titres ou participant à un processus de négociation de l'autonomie gouvernementale ou tout autre processus susceptible d'augmenter son territoire, et améliorer le processus d'ajout aux réserves. Ces améliorations permettraient aux Premières Nations situées à l'extérieur des centres économiques de choisir des terres présentant des avantages comparatifs. Tous les gouvernements ont d'importantes raisons financières, économiques et juridiques de permettre cette innovation pour les Premières Nations souhaitant bâtir des communautés durables sur le plan financier et économique.**
- **Veiller à ce que ces Premières Nations détiennent les pouvoirs à l'égard des impôts et taxes, du territoire, des finances, des infrastructures et des services selon un cadre élargi de la LGF. Cette étape accélérera et rehaussera les avantages économiques et financiers pour les Premières Nations participantes.**
- **Investir dans les composantes des systèmes d'innovation des Premières Nations qui soutiennent la recherche, l'évaluation des systèmes, le développement de la capacité administrative ainsi que les forums de transfert de connaissances tels que le CEA. Cette étape appuierait le développement continu et l'adoption d'innovations permettant d'améliorer davantage le climat d'investissement et de réduire les coûts du passage de la Loi sur les Indiens à un nouveau cadre institutionnel.** <sup>54</sup>

## PLAN DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNAUTÉ

Outre les pratiques exemplaires, les modèles et le développement de la capacité, les organisations membres du CEA pourront offrir un soutien en matière de planification globale à long terme du développement économique de la communauté. Les Premières Nations identifieront ou acquerront des avantages comparatifs et élaboreront des politiques pour soutenir leurs entrepreneurs et leurs entreprises afin de transformer les opportunités en croissance économique. Les institutions de la LGF mettent déjà l'accent sur la planification financière à long terme, et les gouvernements, administrations et membres des communautés des Premières Nations voient de meilleurs résultats lorsque les plans à long terme sont créés et suivis de façon collaborative.

La planification du développement économique comprendra des modèles, des pratiques exemplaires, le partage de connaissances et une approche collaborative et communautaire pour comprendre, accueillir et mettre en œuvre le développement économique. La planification du développement économique nécessite de positionner constamment les Premières Nations en vue d'une réussite intergénérationnelle. Combinée aux autres plans d'une Première Nation, cette planification solidifiera le fondement et les principes de la Nation et créera une approche du bien-être de la communauté transposable, transférable et durable. Elle mettra en lumière la direction économique que prendra la Nation pour libérer son potentiel économique, en conformité avec ses valeurs, ses objectifs, sa culture et ses perspectives.

L'ÉCONOMIE DES PREMIÈRES NATIONS NÉCESSITE UN SOUTIEN DE LA CAPACITÉ

Le plan de développement économique communautaire de la Première Nation Squamish est un exemple récent de planification du développement économique réussie. Certains des principaux éléments de ce plan à inclure dans les pratiques exemplaires du CEA sont :

- **Intégrer les valeurs culturelles importantes au plan de développement économique**
- **Relier la valeur inhérente du territoire de la Nation à sa culture, sa gestion environnementale, ses traités (le cas échéant), sa compétence; etc.**
- **Tirer parti de la valeur du territoire aux fins de développement, si tel est le souhait de la Nation**
- **Transformer les avantages comparatifs en avantages concurrentiels**
- **Réaliser une planification financière**
- **Sélectionner les pratiques exemplaires et les approches**

Un plan de développement économique communautaire permet à une Première Nation d'améliorer son climat d'investissement et d'en tirer parti, d'identifier ses avantages comparatifs et de les transformer en avantages concurrentiels, et d'intégrer une stratégie de formation à long terme pour ses citoyens.

## PLAN ÉDUCATIF

Dans le cadre du plan de développement économique communautaire, le CEA peut offrir un soutien aux Premières Nations dans l'élaboration d'un plan éducatif à long terme pour les membres de la communauté. À mesure que la capacité et les systèmes progresseront et se complexifieront, de nouveaux postes dans plusieurs domaines seront nécessaires pour soutenir la croissance. Ces postes comprendront des fonctions administratives au sein de la haute direction ou des services des ressources humaines, des communications, de la gouvernance et des finances, entre autres, ainsi que des fonctions spécialisées telles qu'ingénieurs, techniciens, biologistes, géologues, avocats et plus encore. Les organisations membres du CEA offriront un soutien aux Premières Nations en ce qui a trait aux pratiques exemplaires et aux options qui s'offrent à elles en vue d'arrimer les besoins en capital humain des communautés avec les offres éducatives. Par ailleurs, le CEA ainsi que les Premières Nations et les organisations participantes pourraient collaborer avec les institutions d'enseignement intéressées afin d'élaborer conjointement des programmes éducatifs portant sur la croissance de l'économie autochtone, ce qui constituerait une nouvelle source de personnel, de capacité et d'innovation. L'augmentation des fonctions et des spécialisations permettra également de rehausser le revenu moyen des citoyens des Premières Nations, réduisant ainsi l'écart de revenu et créant des communautés plus en santé et plus sécuritaires.

## PROCHAINES ÉTAPES DU DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ

La prochaine étape pour libérer le potentiel économique des Premières Nations consiste à octroyer des ressources aux institutions et organisations qui soutiennent la croissance économique. Cela comprend l'octroi de ressources au CEA en vue de l'élaboration d'une approche collaborative pour le soutien du développement économique des Premières Nations. Les institutions de la LGF et les organisations de développement économique autochtone offriront de la formation, de l'aide au développement de la capacité et du soutien pour la planification du développement économique. Le gouvernement du Canada doit assurer cette étape par le truchement du Conseil consultatif des terres ainsi que toute autre étape, y compris les processus relatifs aux droits fonciers issus de traités ou aux ajouts aux réserves favorisant des pouvoirs et un contrôle accrus sur les réserves et le territoire traditionnel des Premières Nations. La capacité, la planification et le contrôle permettront aux Premières Nations de passer d'une économie non participante à une économie dynamique à l'échelle régionale, nationale et internationale.

**Tableau 1 : Fonctions du CEA**

FONCTIONS	AVANTAGES
Coordonner les organisations de développement économique autochtone	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordonner le soutien des institutions de la LGF ainsi que d'un grand nombre d'organisations de développement économique autochtone partout au Canada</li> </ul>
Coordonner la conception du cadre et des politiques économiques des Premières Nations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le CEA offrira aux leaders d'opinion autochtones un endroit où établir des liens et des partenariats entre Premières Nations partageant les mêmes idéaux</li> </ul>
Développement de la capacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le CEA facilitera le transfert de connaissances entre les organisations et aidera à cerner les besoins et les priorités des membres</li> <li>• Ce travail comprendra une formation à tous les échelons : pour les élus officiels au sein de la Nation, pour le personnel d'administration et de gestion, pour le personnel en général et pour les membres de la communauté</li> </ul>
Pratiques exemplaires, modèles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le CEA coordonnera l'offre de séances de formation, de séminaires et de modèles pour permettre aux Premières Nations de saisir les occasions de développement économique selon les pratiques exemplaires</li> </ul>
Planification du développement économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le CEA aidera les Premières Nations à identifier ou à acquérir des avantages comparatifs et à élaborer des politiques pour soutenir leurs entrepreneurs et leurs entreprises afin de transformer les opportunités en croissance économique</li> </ul>
Centre d'excellence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le CEA pourra devenir un centre d'excellence pour renforcer et maintenir une capacité durable, sans égard aux changements de dirigeants élus ou au sein de l'administration ou du personnel</li> </ul>
Plan éducatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les organisations membres du CEA offriront un soutien aux Premières Nations en ce qui a trait aux pratiques exemplaires et aux options qui s'offrent à elles en vue d'arrimer les besoins en capital humain des communautés avec les offres éducatives</li> </ul>
Coopération économique et commerce	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le CEA travaillera en vue d'ouvrir de nouveaux marchés pour les entreprises autochtones</li> <li>• Le CEA fera la promotion des intérêts économiques autochtones à l'échelle provinciale/territoriale, à l'échelle fédérale et à l'échelle internationale</li> </ul>

# L'ÉCONOMIE DES PREMIÈRES NATIONS NÉCESSITE L'ACCÈS AUX MARCHÉS

**TANDIS QUE LES PREMIÈRES NATIONS** émergentes créeront des climats d'investissement attirant les investissements, le gouvernement du Canada pourrait soutenir la croissance de l'économie autochtone au moyen de politiques publiques innovantes. Durant 150 ans, les Premières Nations ont subi l'isolement économique. À présent, elles trouvent des moyens de revenir sur les marchés. Des politiques publiques favorisant l'investissement dans l'économie autochtone ou en réduisant les coûts permettraient d'accélérer ce processus et d'améliorer le climat d'investissement autochtone à l'échelle nationale.

## Approvisionnement auprès des Autochtones

### FAVORISER L'INVESTISSEMENT GRÂCE AUX NORMES ESG

Les normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) sont désormais un courant dominant. Les investisseurs institutionnels et individuels recherchent des investissements pouvant avoir des retombées positives pour la société, et la présentation de l'information sur les facteurs ESG sera obligatoire au Canada d'ici 2024.<sup>55</sup> Les institutions de la LGF prônent l'inclusion de facteurs autochtones dans les normes ESG. Les exigences de présentation de l'information pour les entreprises doivent comprendre la présentation des retombées positives pour les peuples autochtones. Cette inclusion ferait en sorte que l'approvisionnement deviendrait un avantage concurrentiel pour les communautés autochtones partout au Canada. Les principales informations à fournir pourraient comprendre l'incidence sur les communautés autochtones et leurs territoires traditionnels, y compris sur l'économie de ces communautés.

L'inclusion de ces éléments dans les normes ESG et l'obligation de présenter cette information inciterait le secteur privé à collaborer avec les communautés autochtones et à s'approvisionner auprès d'entreprises autochtones pour améliorer leur cote ESG. Le secteur privé canadien pourrait intégrer des plans de réconciliation et des cibles d'approvisionnement auprès des Autochtones dans les objectifs d'entreprise, augmentant ainsi la visibilité des Autochtones sur un marché plus large.

L'inclusion des facteurs autochtones dans les normes ESG pourrait également aider les Premières Nations à utiliser leurs terres et leurs ressources comme un avantage concurrentiel, au profit de l'économie autochtone et de l'économie générale. Toute l'extraction de ressources naturelles au Canada se produit sur le territoire traditionnel de Nations autochtones. Alors que les entreprises de ressources naturelles canadiennes livrent une concurrence sur les marchés mondiaux, l'inclusion des facteurs autochtones offrirait à ces entreprises des raisons éthiques et économiques d'investir dans l'économie autochtone par le truchement de projets prévoyant une participation autochtone ou de partenariats, ou en faisant affaire avec des fournisseurs autochtones. Une telle inclusion permettrait aux entreprises canadiennes du secteur des ressources naturelles de se positionner comme leaders mondiaux sur le plan des facteurs ESG et rendrait ces dernières de même que les entreprises autochtones du Canada plus concurrentielles. Alors que les facteurs ESG constitueront un incitatif à l'investissement dans les entreprises et les communautés autochtones, la vérification et la sensibilisation à l'égard des entreprises détenues par les Autochtones seront encore plus essentielles.

L'inclusion des facteurs autochtones dans les normes ESG sera bénéfique tant pour les entreprises autochtones que pour les entreprises canadiennes en général. Pour les entreprises autochtones, les normes ESG feront plus que susciter l'investissement, car les nouvelles exigences de présentation de l'information permettront aux communautés et aux entreprises autochtones cherchant à établir des partenariats d'accéder à de l'information utile en vue de trouver des partenaires. Les entreprises du secteur privé, grâce à l'amélioration de leur cote ESG attribuable à l'inclusion des facteurs autochtones, pourront accéder à du capital selon des taux d'emprunt plus avantageux.



## SUPPLY NATION CANADA

Depuis sa création en 1996, la Stratégie d'approvisionnement auprès d'entreprises autochtones (SAEA) du gouvernement fédéral a amélioré les occasions d'approvisionnement au sein du secteur des affaires autochtone.<sup>56</sup> De 1996 à 2018, les entreprises autochtones ont respecté des contrats d'approvisionnement en biens et services conclus avec des ministères et des agences gouvernementales d'une valeur de plus de 1,5 milliard de dollars.<sup>57</sup> La SAEA est un pas dans la bonne direction. Cependant, les contrats conclus avec des entreprises autochtones comptent pour moins de 0,006 % des achats réalisés par le gouvernement fédéral sur la période de 25 ans qui s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de ce programme.<sup>58</sup> Il faut en faire davantage pour inciter les secteurs public et privé à s'approvisionner auprès d'entreprises autochtones.

La SAEA tient à jour un répertoire national des entreprises autochtones. Toutefois, Dawn Madahbee Leach demande la création d'un nouveau répertoire plus fonctionnel.<sup>59</sup>

Un tel répertoire d'entreprises autochtones vérifiées de tous les secteurs faciliterait l'approvisionnement auprès d'entreprises autochtones pour les entreprises des secteurs public et privé. Supply Nation Australia est un modèle efficace permettant de relier les secteurs d'affaires autochtones à des occasions d'approvisionnement sur des marchés plus étendus. En adoptant un processus de vérification plus rigoureux et en améliorant la fonctionnalité du répertoire, une nouvelle entité, Supply Nation Canada, pourrait introduire les entreprises autochtones à l'économie nationale et favoriser l'atteinte des objectifs de la SAEA.

Bien que Supply Nation Canada permettrait de rehausser l'efficacité de la SAEA, le véritable avantage d'un tel répertoire serait de relier les entreprises autochtones à des secteurs publics et privés plus larges dont les intervenants sont de plus en plus intéressés à faire des investissements autochtones. Par exemple, le Canada pourrait bénéficier d'un partenariat avec des entreprises autochtones pour exporter des biens aux États-Unis à titre de fournisseurs minoritaires.

- Il faut en faire davantage pour inciter les secteurs public et privé à s'approvisionner auprès d'entreprises autochtones.

## Internet haute vitesse à large bande

Dans un rapport publié en 2021, la Banque Royale du Canada a désigné l'expansion rapide de l'Internet haute vitesse à large bande comme un outil essentiel pour connecter les communautés autochtones aux marchés plus étendus.<sup>60</sup> Alors que les Premières Nations cherchent à renouveler leur économie, l'accès à l'Internet haute vitesse à large bande par les communautés partout au Canada est l'un des moyens les plus rapides d'accélérer l'acquisition de compétences, l'accroissement de la main-d'œuvre et l'accès aux marchés pour les Autochtones. Comme le fait remarquer Dawn Madahbee Leach, « sans les bonnes infrastructures, notamment un réseau à large bande de qualité, l'entrepreneuriat ne peut pas prospérer »<sup>61</sup>

Les institutions de la LGF appuient bon nombre des recommandations faites dans le rapport de la RBC, y compris l'appel à respecter l'engagement pris par le gouvernement fédéral de donner accès à l'Internet haute vitesse. Cet engagement comprend l'accès à un réseau à large bande et aux infrastructures s'y rattachant pour tous les Canadiens et Canadiennes d'ici 2030, et il doit donner la priorité aux communautés autochtones mal desservies.<sup>62</sup>

## Coopération économique et commerce

En plus d'assumer le rôle essentiel de coordination du soutien de la capacité en vue du renouvellement de l'économie autochtone, le CEA s'efforcera de permettre aux entreprises autochtones d'accéder à de nouveaux marchés. Le CEA jouera un rôle semblable à celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui œuvre à l'international, en rassemblant les décideurs, les corps dirigeants autochtones, les organisations économiques autochtones, les institutions autochtones et le secteur privé. Il sera un forum et un carrefour de connaissances favorisant le développement économique autochtone et l'accès aux marchés, le réseautage, l'échange d'idées de même que des solutions aux défis que posent les politiques publiques.

Le CEA fera la promotion des intérêts économiques autochtones et de solutions politiques à l'échelle provinciale/territoriale, à l'échelle fédérale et à l'échelle internationale. Le CEA pourra tenir les gouvernements intérieurs informés des politiques économiques autochtones et cerner de nouvelles occasions de promouvoir la croissance économique autochtone, de surmonter les obstacles et de soutenir le climat d'investissement. À l'international, le CEA pourra faire la promotion des priorités économiques autochtones par l'intermédiaire de forums tels que l'OCDE.

Le CEA soutiendra les missions commerciales nationales et internationales afin de rehausser la visibilité des Autochtones sur les marchés nationaux et internationaux et de mettre en lumière les occasions de collaboration, d'investissement, de capital-risque et de commerce transfrontalier.

Des stratégies semblables commencent à porter leurs fruits ailleurs dans le monde. En 2021, la Nouvelle-Zélande a conclu une entente de coopération économique et commerciale avec les peuples autochtones (*Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Agreement*) par le truchement de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique afin de propulser l'économie des peuples autochtones de l'Asie-Pacifique.<sup>63</sup>

# L'ÉCONOMIE DES PREMIÈRES NATIONS NÉCESSITE L'ACCÈS AU CAPITAL

- Les entreprises publiques autochtones et les entrepreneurs autochtones n'ont pas accès
- aux options de financement qui soutiennent
- l'économie générale.

**LE MANQUE DE CAPITAL NUIT AU DÉVELOPPEMENT** économique des communautés des Premières Nations. Les entreprises publiques autochtones et les entrepreneurs autochtones n'ont pas accès aux options de financement qui soutiennent l'économie générale.<sup>64</sup> En 2017, un rapport publié par Waterstone Strategies estimait que les entreprises détenues par les Premières Nations et les Inuits n'avaient accès qu'à 0,2 % du crédit disponible au Canada et que leur accès au capital sur les marchés était 11 fois moins élevé que celui d'entreprises canadiennes comparables.<sup>65</sup>

Ce manque d'options de financement auquel font face les entreprises et les entrepreneurs autochtones sur les réserves découle d'obstacles structurels et systémiques.<sup>66</sup> Alors que les droits de propriété sous-tendent l'économie générale, des restrictions à l'égard de la propriété d'actifs en vertu de la *Loi sur les Indiens* limitent la capacité pour les entreprises et les entrepreneurs des Premières Nations d'utiliser les actifs sur les réserves comme levier financier.

Le manque d'accès au capital restreint la capacité de croître des entreprises autochtones. Par conséquent, la vaste majorité de ces entreprises sont des microentreprises.<sup>67</sup> Le capital limité nuit également à l'avancement des projets de grande envergure et au développement d'infrastructures sur de nombreux territoires autochtones. Bien que la FNFA réalise un travail essentiel pour donner accès au capital, son rôle consiste d'abord et avant tout à consentir des prêts aux gouvernements des Premières Nations, et non aux entreprises et aux entrepreneurs. Le financement de la FNFA ne peut être accordé qu'aux Premières Nations ayant obtenu un certificat du rendement financier, ce qui nécessite de respecter certains ratios financiers clés. Les institutions financières autochtones (IFA) ont pour mission de travailler avec les entreprises et les entrepreneurs autochtones, ce qu'elles réussissent à faire, mais elles sont sous-financées et ne sont pas en mesure de prêter les sommes nécessaires pour que ces entreprises puissent prendre de l'expansion.

Ces obstacles restreignent la participation des Premières Nations à l'économie et perpétuent l'écart économique. Les institutions de la LGF proposent de nouvelles façons de remédier à ce manque d'options de financement afin que les Premières Nations puissent accéder au capital dont elles ont besoin pour faire prospérer leur économie.

# Raisons du manque de capital

## CAUSE SOUS-JACENTE

La cause sous-jacente du manque de capital est l'absence de droits de propriété et l'impossibilité de détenir les actifs sur les réserves et de les utiliser comme garantie pour un emprunt. Les banques demandent habituellement une garantie lorsqu'elles consentent un prêt. Cette garantie permet de réduire le risque pour la banque en cas de défaut de paiement. Si les remboursements sur l'emprunt cessent, la banque s'approprie le bien donné en garantie et le vend pour récupérer les sommes non remboursées. Étant donné l'absence de droits de propriété et de protection juridique à l'égard des actifs commerciaux, les banques ne peuvent accepter les infrastructures et les terres sur les réserves comme garantie, ce qui crée un manque de financement et d'investisseurs pour le développement économique des Premières Nations. L'absence de protection juridique pour les entreprises sur les réserves est un élément de la *Loi sur les Indiens* qui a été imposé aux Premières Nations.

Les gouvernements des Premières Nations peuvent faire progresser les droits de propriété grâce à l'établissement de codes fonciers sur les terres de leurs communautés. Le Conseil consultatif des terres et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations offrent un soutien aux gouvernements des Premières Nations dans l'élaboration de leurs propres codes fonciers. Ce processus permet de transférer d'importants pouvoirs en matière de gouvernance des terres aux gouvernements des Premières Nations et donne accès à diverses options de location de longue durée, une sorte de droit de propriété.<sup>68</sup>

Le gouvernement d'une Première Nation pourrait conclure des contrats de location-acquisition de longue durée pour des parcelles de terrain avec des entreprises intéressées à mettre en place des infrastructures de développement économique, ce qui rendrait l'investissement dans l'économie des Premières Nations intéressant pour les entreprises. Si les codes fonciers et les lois sur les droits de propriété progressent, cela attirera les investissements des marchés commerciaux généraux. En date d'avril 2022, 194 gouvernements des Premières Nations avaient conclu une entente de collaboration avec le Conseil consultatif des terres pour faire progresser l'établissement d'un code foncier local.<sup>69</sup> La plupart des autres Premières Nations n'appliquent pas de code foncier et n'ont qu'un nombre restreint de droits de propriété sur les réserves. Pour cette raison, de nombreuses Premières Nations sont exclues des marchés commerciaux généraux, ce qui freine le développement économique au sein de leurs communautés. Il serait également possible d'augmenter la capacité des entreprises sur les réserves d'utiliser leurs biens mobiliers, comme les stocks ou le matériel, comme garantie aux fins de financement. Ainsi, davantage d'actifs pourraient être utilisés afin de remédier au manque d'accès au capital que subissent les entreprises autochtones.

**Étant donné l'absence de droits de propriété et de protection juridique à l'égard des actifs commerciaux, les banques ne peuvent accepter les infrastructures et les terres sur les réserves comme garantie, ce qui crée un manque de financement et d'investisseurs pour le développement économique des Premières Nations.**

## ENTREPRISES TOUCHÉES

Les entrepreneurs qui possèdent une résidence à l'extérieur de la réserve peuvent utiliser l'avoir propre qu'ils détiennent dans leur résidence pour accéder à du capital à des fins commerciales. Pour ce faire, il suffit de prendre une nouvelle hypothèque sur une résidence personnelle ou un immeuble de placement ou d'obtenir une marge de crédit en donnant la propriété en garantie. Les *entrepreneurs autochtones* qui vivent sur les réserves ne peuvent souvent pas se prévaloir de cette option, puisque les propriétés sur les réserves ne sont habituellement pas admissibles à titre de garantie au sein du système bancaire canadien.<sup>70</sup> Les entrepreneurs autochtones vivant sur les réserves sont ainsi nettement désavantagés lorsqu'ils cherchent à obtenir du capital à des fins commerciales.

Les *entreprises publiques autochtones* éprouvent également des difficultés à accéder à du capital, en particulier pour les activités commerciales nécessitant un investissement dans des immeubles et des infrastructures fixes situés sur les réserves. À l'instar des entrepreneurs vivant sur les réserves, les entreprises publiques autochtones ne peuvent habituellement pas utiliser les immeubles et les infrastructures fixes situés sur les réserves à titre de garantie dans le système bancaire général. Il en résulte un manque de capital pour les infrastructures de développement économique au sein des communautés. Ironiquement, les entreprises publiques autochtones éprouvent moins de difficultés à obtenir du financement si elles investissent dans des infrastructures fixes à l'extérieur des réserves. Dans les faits, la *Loi sur les Indiens* empêche les Premières Nations de participer au système financier canadien. Pour de nombreuses Premières Nations partout au Canada, la *Loi sur les Indiens* est synonyme de ségrégation financière.

De même, les *entreprises allochtones* sont dissuadées de bâtir sur les réserves des infrastructures telles que des centres de villégiature, des magasins à grande surface ou des centres de fabrication. Il en est ainsi parce que les entreprises allochtones font face aux mêmes problèmes de garantie pour les infrastructures sur les réserves et, de ce fait, ne peuvent pas obtenir de financement. Toutes les entreprises, autochtones et allochtones, font face à d'importants obstacles pour faire progresser le développement économique des Premières Nations.

Les droits de propriété et le cadre juridique restreints qui régissent les entreprises sur les réserves entraînent un manque de capital qui freine le développement économique des communautés des Premières Nations. Le manque de capital nuit aux entrepreneurs autochtones, aux entreprises publiques autochtones et aux entreprises allochtones qui souhaitent investir dans l'économie des Premières Nations et contribuer à son avancement. L'accès aux principaux marchés financiers est limité; néanmoins, il existe actuellement certaines autres options de financement. Ces autres options ainsi que les options manquantes sont présentées ci-après.





## Autres options de financement et options manquantes

### AUTRES OPTIONS DE FINANCEMENT

Les entrepreneurs et les entreprises autochtones sont exclus des principaux marchés financiers du Canada, et les options de rechange sont limitées. Outre l'injection directe de capital – qui rebute souvent les investisseurs en raison des droits de propriété restreints à l'égard des actifs sur les réserves – il existe certaines options telles que le microcrédit et les prêts aux petites entreprises.

Les autres options de financement qui sont accessibles aux entreprises et aux entrepreneurs autochtones comprennent ce qui suit :

- **Un réseau d'institutions financières autochtones<sup>71</sup> offrant des prêts aux petites entreprises pouvant aller jusqu'à 200 000 \$.**<sup>72,73</sup>
- **La FNFA, qui offre aux gouvernements des Premières Nations, mais non aux entreprises ou aux entrepreneurs, du financement à long terme fondé sur les flux de trésorerie existants.**<sup>74</sup>
- **La Banque de l'infrastructure du Canada (BIC), qui offre des prêts de montants élevés pour la construction d'infrastructures lorsque l'investissement se situe entre 5 000 000 \$ et 100 000 000 \$.**<sup>75</sup>
- **La Banque de développement du Canada, qui offre des prêts pouvant atteindre 350 000 \$.**
- **D'autres organisations offrant du soutien financier pour les montants de moins de 350 000 \$.**

Les entreprises et investisseurs allochtones qui collaborent avec les entrepreneurs et les communautés des Premières Nations n'ont pas accès à ces autres options de financement. Cette restriction diminue les occasions de croissance économique et d'investissement dans les infrastructures de développement économique sur les réserves.



### OPTIONS DE FINANCEMENT MANQUANTES

Le manque d'options de financement le plus criant concerne les prêts de montants moyens et élevés aux entrepreneurs autochtones. Sans ces prêts, les entrepreneurs et les entreprises autochtones sur les réserves n'arrivent pas à croître et à prendre de l'expansion. Tandis que les propriétaires d'une résidence à l'extérieur des réserves peuvent obtenir du financement selon les modes de financements classiques (p. ex. banques commerciales, marge de crédit hypothécaire) grâce à l'avoie propre qu'ils détiennent dans leur résidence personnelle, les entrepreneurs et les entreprises sur les réserves n'arrivent pas à obtenir du capital.

D'autres options de financement sont offertes aux entreprises détenues par les Premières Nations, dans la mesure où le gouvernement de la Première Nation arrive à obtenir un soutien financier au nom de l'entreprise. Toutefois, cette option nécessite que la communauté de la Première Nation assume le risque commercial. Les recettes des gouvernements des Premières Nations servent à couvrir les coûts du gouvernement et de la prestation de services aux membres des Premières Nations. Si les gouvernements des Premières Nations doivent assumer un risque commercial habituellement assumé par les entrepreneurs, les sociétés de capital risque et les prêteurs commerciaux – sans posséder l'expertise nécessaire – leur capacité financière de fonctionner s'en trouvera compromise. La FNFA offre des prêts de montants moyens et élevés aux gouvernements des Premières Nations qui sont aptes à obtenir du financement au nom des entreprises qu'ils détiennent et qui souhaitent le faire. Pour les montants supérieurs à 5 000 000 \$, les gouvernements des Premières Nations peuvent également s'adresser à la Banque de l'infrastructure du Canada. Outre l'obtention de financement par le truchement des gouvernements des Premières Nations, les quelques options de financement offertes aux entreprises détenues par les gouvernements des Premières Nations restreignent leur capacité d'investir dans les opportunités économiques sur les réserves. Ces restrictions sont encore plus évidentes lorsqu'il est question des immeubles et des infrastructures fixes sur les réserves, puisque ces actifs ne peuvent habituellement pas servir de garantie pour les prêts commerciaux.

Dans les faits, le cadre juridique restreint qui régit les entreprises sur les réserves étrangle les entrées de capitaux du marché dans les communautés des Premières Nations. Le manque d'options de financement empêche le développement économique des Premières Nations et nuit au développement d'infrastructures essentielles. L'absence de financement provenant du marché perpétue l'écart socioéconomique qui touche les Autochtones. L'absence de droits de propriété garantis, l'une des pierres angulaires du système capitaliste, a mené à l'exclusion des Premières Nations de l'économie de marché.

**Dans les faits, le cadre juridique restreint qui régit les entreprises sur les réserves étrangle les entrées de capitaux du marché dans les communautés des Premières Nations. Le manque d'options de financement empêche le développement économique des Premières Nations et nuit au développement d'infrastructures essentielles.**

## Solution : Création de la Banque de développement autochtone

La solution au manque de capital est la création de la Banque de développement autochtone (BDA). La BDA sera en bonne posture pour régler les problèmes d'accès au capital uniques aux Premières Nations en vue du développement économique autochtone.

Les banques de développement publiques jouent un rôle important lorsque les principaux marchés financiers<sup>76</sup> comportent des restrictions qui font en sorte que des entreprises méritantes n'ont pas accès au capital dont elles ont besoin. L'accès restreint au capital et au financement freine la croissance et donne lieu à des économies stagnantes. La Banque asiatique de développement est un bon exemple de l'effet positif que peuvent avoir les banques de développement. Elle a financé et permis une importante croissance économique dans la région de l'Asie-Pacifique.<sup>77</sup> Depuis la fondation de la Banque asiatique de développement en 1966, de nombreux pays asiatiques se sont sortis de la pauvreté extrême et ont fait progresser rapidement leur économie, ce qui démontre clairement que les banques de développement jouent un rôle important dans la réconciliation économique mondiale.



Les institutions de la LGF ne sont pas les seules organisations à appuyer cette solution. Selon la Stratégie économique nationale pour les Autochtones, la création d'une Banque de développement autochtone permettrait de résoudre le problème de longue date qu'est l'accès au capital. De même, la Banque Royale du Canada a indiqué, dans les principales recommandations de son rapport *Des connexions à bâtir* publié en 2021, qu'il est nécessaire de faire d'importants investissements dans de nouveaux canaux financiers et dans l'accès au capital-risque.<sup>78</sup>

Tout comme la Banque asiatique de développement a transformé les économies d'Asie, la Banque de développement autochtone permettra de remodeler le contexte économique pour les populations autochtones du Canada. La BDA sera structurée de façon à traiter le cadre de propriété et les besoins économiques propres aux communautés des Premières Nations et permettra d'éviter le processus bureaucratique qui empêche les Premières Nations d'accéder au secteur bancaire commercial. L'accès au capital est la clé qui permettra de libérer le véritable potentiel économique des Premières Nations, et la Banque de développement autochtone est l'institution pour le concrétiser.

La BDA pourra offrir quatre produits financiers pour répondre à ces besoins :

1. Des prêts pour la construction d'infrastructures de développement économique aux entrepreneurs autochtones, aux entreprises publiques autochtones et aux entreprises allochtones en vue de construire des infrastructures commerciales sur les réserves telles que des centres de villégiature, des magasins ou des centres de fabrication.
2. Des prêts aux fins générales de l'entreprise aux entrepreneurs autochtones et aux entreprises publiques autochtones.
3. Des prêts d'injection de capitaux à l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) et à son réseau d'institutions financières autochtones.
4. Des prêts de montants élevés pour les infrastructures commercialement viables et les projets de grande envergure assortis de garanties de prêts du gouvernement fédéral ou provincial.

La BDA sera une organisation axée sur le client qui créera des produits financiers novateurs pour répondre aux besoins des entreprises (autochtones et allochtones) qui bâtissent des infrastructures de développement économique sur les réserves. Pour répondre à ces besoins, il sera nécessaire de créer des produits financiers sur mesure afin de remédier au manque d'options de financement auquel font face les communautés autochtones du Canada. Les produits financiers pouvant également être envisagés dans l'avenir comprennent, entre autres, des prêts participatifs, certaines garanties de prêt commercial et l'investissement sous forme de capital-risque. La BDA consultera activement les gouvernements et les entreprises autochtones pour déterminer quels produits financiers permettront de faire progresser l'économie autochtone.

Puisque les institutions financières autochtones offrent aux entreprises des prêts de montants peu élevés, et que la BDA se concentrera sur les prêts de montants moyens et élevés, la BDA et les institutions financières autochtones seront complémentaires pour répondre aux besoins en capital de l'économie autochtone. La BDA offrira des prêts selon le mérite du plan d'affaires présenté durant le processus de demande et attribuera le taux d'intérêt en fonction du risque. À mesure que la BDA prendra de l'expansion, elle sera en mesure d'offrir des prêts de montants de plus en plus élevés,

en fonction de la disponibilité des capitaux. Une fois que la BDA aura pris de l'expansion et aura accès à davantage de capitaux, elle pourra offrir des prêts de montants plus élevés aux gouvernements autochtones et aux entreprises privées en vue de faire progresser les opportunités d'affaires sur les réserves. Il peut s'agir notamment de coentreprises commerciales, y compris de projets de grande envergure pour faire progresser l'économie des Premières Nations.

Favoriser les projets de grande envergure sur les territoires des Premières Nations peut faire croître l'économie autochtone et répondre aux objectifs stratégiques des autres ordres de gouvernement. Ces objectifs peuvent comprendre le développement de ressources ou le renforcement de la chaîne d'approvisionnement locale, entre autres. Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient favoriser les projets de grande envergure et l'accès au capital pour les entreprises autochtones en fournissant des garanties de prêt pour les projets de grande envergure. La BDA pourrait prendre en charge le processus de diligence raisonnable pour ce type de projets, ce qui réduirait les risques associés à de telles garanties de prêt. La BDA pourrait également se charger des ententes de garantie de prêt, assurant ainsi l'établissement des modalités de ces garanties par les Autochtones.



**La BDA pourrait travailler en partenariat avec un consortium de banques commerciales afin de financer les projets nécessitant des prêts de montants élevés – qui seraient possibles grâce à une garantie de prêt du gouvernement fédéral ou provincial.**

Les projets de grande envergure nécessiteront également un soutien de la capacité. La Coalition des Premières Nations pour les grands projets (CPNGP) a pour mission de soutenir les Premières Nations au moyen des outils et de la capacité nécessaires pour prendre des décisions éclairées à l'égard des projets de grande envergure.

La BDA pourrait travailler en partenariat avec un consortium de banques commerciales afin de financer les projets nécessitant des prêts de montants élevés – qui seraient possibles grâce à une garantie de prêt du gouvernement fédéral ou provincial. Ce modèle permettrait d'augmenter les montants des prêts de manière à offrir des montants surpassant le capital initialement disponible auprès de la BDA. La BDA pourrait prendre en charge ces prêts de montants élevés et obtenir la participation de banques commerciales partenaires pour répondre aux besoins en capital. La garantie de prêt du gouvernement fédéral ou provincial offrirait l'assurance exigée par les banques commerciales et libérerait les capitaux nécessaires pour concrétiser les projets de grande envergure et la construction d'infrastructures autochtones. Les entreprises publiques autochtones pourraient s'adresser à la BDA pour obtenir le financement dont elles ont besoin pour leurs projets de grande envergure, selon un processus simplifié permettant d'obtenir le financement nécessaire à la progression de l'économie.

La BDA devrait être établie comme une banque de développement en vertu d'une loi fédérale. La mission de la BDA sera de répondre aux besoins de financement des entrepreneurs et des propriétaires d'entreprises autochtones, des entreprises publiques autochtones et des entreprises allochtones souhaitant aménager des infrastructures de développement économique et des projets de grande envergure sur les réserves. La BDA devrait être régie par un conseil d'administration indépendant dont la majorité des membres seront autochtones. La représentation au sein du conseil d'administration devrait provenir de partout au Canada.

### **INVESTISSEMENT DANS LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT AUTOCHTONE**

Le gouvernement du Canada a déclaré son engagement envers la réconciliation économique avec les Autochtones. Le gouvernement fédéral peut respecter cet engagement en créant la BDA et en la dotant des ressources dont elle a besoin, ce qui constituera le fonds de roulement nécessaire pour offrir des prêts commerciaux aux entreprises autochtones et pour financer les infrastructures de développement économique sur les réserves. Nous demandons également un engagement financier de la part des gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada pour aider à répondre aux besoins de financement des entreprises autochtones et à combler l'écart

socioéconomique. L'investissement initial de capitaux dans la BDA ainsi qu'un engagement de soutien continu seront nécessaires.

La BDA se servira du cadre de présentation de l'information sur les facteurs ESG pour évaluer, de façon objective, l'impact des projets qu'elle financera. Les principales informations à fournir selon les normes ESG pourraient comprendre l'incidence sur les communautés autochtones et leurs territoires traditionnels. Les investisseurs de la BDA auront la certitude que leurs capitaux contribuent à une réconciliation économique durable avec les Premières Nations du Canada.

Tandis que les facteurs ESG progressent à l'échelle internationale, les investisseurs miseront de plus en plus sur des organisations qui mettent en œuvre les principes ESG. Cela aura pour effet de réduire le coût du capital pour la BDA, tant pour les investisseurs que pour le financement. Les investisseurs potentiels comprennent les caisses de retraite des secteurs public et privé, les fonds communs de placement et fonds négociés en bourse éthiques ainsi que les investisseurs privés. À mesure que la BDA prendra de l'expansion et aura besoin de plus de capitaux, elle pourrait mobiliser des capitaux au moyen de l'émission d'obligations. Le gouvernement du Canada pourrait soutenir le travail de la BDA en offrant des garanties fédérales à l'égard de ces émissions d'obligations. Grâce à la garantie de prêt du gouvernement fédéral et à la tendance des marchés favorisant l'investissement dans des entreprises respectueuses des facteurs ESG, les coûts d'émissions d'obligations s'en trouveraient réduits. Cette économie de coûts pourrait ensuite se refléter dans des taux d'intérêt moins élevés sur les prêts consentis aux entreprises autochtones.



### **LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT AUTOCHTONE : UN MODÈLE MONDIAL**

Alors que le Canada souhaite mettre en œuvre la DNUDPA, la Banque de développement autochtone pourrait permettre au Canada de se positionner comme leader mondial relativement à la DNUDPA. Les peuples autochtones du Canada ne sont pas les seuls à faire face à un manque d'options de financement. Les peuples autochtones du monde entier vivent ce problème, alors qu'ils tentent de se relever d'un passé colonial destructeur pour rebâtir leurs Nations.

La Banque mondiale a reconnu ces obstacles et a commencé à intégrer les peuples autochtones dans ses travaux d'analyse, ses diagnostics-pays, ses cadres de partenariat-pays et ses concertations sur les politiques nationales ainsi que dans ses investissements publics et fonds fiduciaires.<sup>79</sup>

Les institutions autochtones au Canada ont une longueur d'avance sur leurs vis-à-vis internationaux. Si le Canada pouvait démontrer l'efficacité de la BDA, ce modèle de financement pourrait bientôt devenir une solution pour les peuples autochtones du monde

entier. Tandis que la Banque mondiale commence à intégrer le développement autochtone dans ses travaux, le modèle canadien pourrait offrir une solution de financement essentielle aux peuples autochtones en développement grâce à la création d'une Banque mondiale de développement autochtone en collaboration avec le Groupe de la Banque mondiale.

Une Banque mondiale de développement autochtone (BMDA) pourrait être capitalisée dans un environnement respectant un cadre de présentation de l'information relative aux facteurs ESG fondé sur les principes de la DNUDPA. Tous les projets financés par la BMDA devraient respecter un seuil ESG démontrant le progrès de la réconciliation économique et des bienfaits sociaux. À titre d'investissement ESG privilégié, la BMDA attirerait les investisseurs souhaitant voir leur capital contribuer à des progrès économiques significatifs et durables pour les peuples autochtones du monde, dans le respect de leurs valeurs culturelles. L'intégration des principes de la DNUDPA au cadre de présentation de l'information sur les facteurs ESG donnerait aux investisseurs un moyen crédible de s'assurer que leurs investissements contribuent à la réconciliation économique mondiale, à une société plus équitable et à un avenir durable pour tous.

Pourquoi le modèle canadien de Banque de développement autochtone devrait-il s'étendre à l'échelle mondiale? Ce modèle de financement établit une nouvelle conception de l'économie autochtone, une conception qui attirera des capitaux issus des secteurs public et privé afin de faire progresser l'économie autochtone sur les marchés. Ce modèle encourage les partenariats économiques et commerciaux avec les communautés autochtones locales grâce à un climat d'investissement amélioré et veille à ce que le développement économique corresponde aux valeurs culturelles des communautés autochtones locales. Une fois ce concept éprouvé au Canada, il pourrait devenir la solution de premier plan pour combler l'écart économique auquel font face les Autochtones au pays et ailleurs dans le monde.

## REMÉDIER AU MANQUE D'OPTIONS DE FINANCEMENT - RÉSUMÉ

Le manque d'options de financement auquel sont confrontées les entreprises autochtones désavantage ces dernières et freine le développement économique des Premières Nations. Ce manque est une conséquence directe de l'échec des politiques de la *Loi sur les Indiens*, qui a exclu les Premières Nations de l'économie canadienne générale. Bien qu'il existe certaines autres options de financement, celles-ci ne sont pas suffisantes.

La solution pour remédier à ce manque réside dans la création de la BDA. Les options de financement offertes par la BDA permettront de libérer le véritable potentiel économique des Premières Nations et sont essentielles pour arriver à la réconciliation. Le tableau 2 résume les sujets abordés dans la présente section et constitue un modèle pour remédier au manque d'options de financement en vue du développement économique des Premières Nations.

**Ce manque est une conséquence directe de l'échec des politiques de la Loi sur les Indiens, qui a exclu les Premières Nations de l'économie canadienne générale.**

**Tableau 2 : Libérer le potentiel économique des Premières Nations grâce à la Banque de développement autochtone**

	Entrepreneurs autochtones	Entreprises publiques autochtones	Entreprises allochtones
<b>Description de l'entreprise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprises détenues ou exploitées par des Autochtones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coentreprises commerciales conclues entre des gouvernements autochtones et des entreprises détenues par ces derniers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les entreprises non détenues par des Autochtones ou des gouvernements des Premières Nations</li> </ul>
<b>Manque de capital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les droits de propriété et le cadre juridique restreints qui régissent les entreprises freinent les investissements dans les infrastructures et les entreprises de développement économique sur les réserves - cette situation découle de l'échec des politiques de la <i>Loi sur les Indiens</i></li> </ul>		
<b>Autres options de financement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêts aux entreprises de montants peu élevés dans le réseau des IFA et prêts aux entrepreneurs autochtones de la BDC</li> <li>• Prêts aux fins générales de l'entreprise de montants peu élevés également disponibles auprès de Futurpreneur et du Réseau de développement des collectivités du Canada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêts aux entreprises de montants peu élevés dans le réseau des IFA et prêts aux entrepreneurs autochtones de la BDC</li> <li>• La FNFA offre des prêts aux gouvernements des Premières Nations ayant des sources de recettes garanties - Ces gouvernements peuvent demander des fonds pour les entreprises qu'ils détiennent. Des prêts pour les infrastructures peuvent également être obtenus auprès de la Banque de l'infrastructure du Canada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N'ont pas accès à ces options de financement</li> </ul>
<b>Options de financement manquantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêts pour financer les infrastructures de développement économique sur les réserves</li> <li>• Prêts aux fins générales de l'entreprise de montants moyens et élevés</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• N'ont pas accès à ces options de financement, ce qui limite l'apport de capitaux du secteur privé à l'économie des Premières Nations</li> </ul>
<b>Solution : Banque de développement autochtone (BDA)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prêts pour les infrastructures de développement économique pour la construction d'infrastructures commerciales sur les réserves : offerts à tous les types d'entreprises</li> <li>2. Prêts aux fins générales de l'entreprise de montants moyens et élevés offerts aux entrepreneurs et aux entreprises publiques autochtones</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Prêts d'injection de capitaux à l'ANSAP et à son réseau d'IFA pour rehausser l'accès aux prêts aux entreprises de montants peu élevés pour les entreprises autochtones</li> <li>4. Prêts de montants élevés pour les infrastructures commercialement viables et les projets de grande envergure assortis de garanties de prêts du gouvernement fédéral ou provincial offerts à tous les types d'entreprises</li> </ol>	
<b>Libérer le potentiel économique des Premières Nations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer des infrastructures sur les réserves favorisant la rentabilité des entreprises et le développement économique</li> <li>• Offrir aux entreprises autochtones les mêmes options de financement qu'à leurs homologues allochtones : favoriser le démarrage de nouvelles entreprises et l'expansion d'entreprises existantes</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager l'investissement du secteur privé et les entrées de capitaux pour libérer le plein potentiel économique des Premières Nations, remédier au manque d'options de financement et permettre la réconciliation économique</li> <li>• Offrir un modèle de Banque mondiale de développement autochtone et être un leader international en ce qui a trait à la DNUDPA</li> </ul>

# CONCLUSION

Avec le bon soutien, l'innovation dont font preuve les Premières Nations permettra à ces dernières d'atteindre la prospérité.



**BIEN QUE L'ÉCONOMIE DE LA** *Loi sur les Indiens* continue de limiter les progrès pour de nombreuses Premières Nations, le changement est possible, et le potentiel économique des Premières Nations est très grand. Pour de nombreuses Premières Nations au Canada relevant actuellement de la *Loi sur les Indiens*, les effets concrets de ce système ont mené à une ségrégation financière et à un statu quo avec lequel nous ne sommes que trop familiers. Le temps est venu de voir au-delà des contraintes de la *Loi sur les Indiens*.

Avec le bon soutien, l'innovation dont font preuve les Premières Nations permettra à ces dernières d'atteindre la prospérité. Les leaders d'opinion des Premières Nations créent un marché d'idées et un processus d'innovation concurrentiel. Les innovations telles que l'Accord cadre et la LGF offrent aux gouvernements des Premières Nations la possibilité d'aller au-delà des contraintes de la *Loi sur les Indiens*. Dans ce marché d'idées, les précurseurs testent les innovations. Lorsqu'ils obtiennent de bons résultats, d'autres sont tentés de changer leurs façons de faire pour accueillir la nouveauté. L'amélioration continue et le soutien institutionnel permettent d'accélérer le changement et de faciliter le passage de l'ancien au nouveau.

**Les innovations telles que l'Accord cadre et la LGF offrent aux gouvernements des Premières Nations la possibilité d'aller au-delà des contraintes de la *Loi sur les Indiens*.**



Il existe désormais un nouveau cadre institutionnel pouvant soutenir la croissance économique. Ce cadre facultatif et dirigé par les Autochtones donne des résultats remarquables. Les plupart des gouvernements des Premières Nations au Canada choisissent maintenant ce cadre, et nos données montrent que ce nouveau cadre favorise un succès économique beaucoup plus grand que ce que permet l'ancien système colonial.

Néanmoins, la transition d'un ancien système vers un nouveau système comporte des défis pour de nombreux gouvernements des Premières Nations dont les capacités sont limitées. Les Premières Nations ont besoin d'un soutien accru et de plus d'options pour bâtir leur économie et exercer leur compétence. Les concepts présentés dans ce chapitre pavent la voie à l'amélioration continue du cadre et à un soutien accru pour les Premières Nations qui souhaitent y adhérer.

Les institutions de la LGF et leurs partenaires miseront sur l'avancement de ce nouveau cadre institutionnel en coordonnant leurs efforts. Chacune de ces organisations fait partie d'un tout. En travaillant ensemble, elles pourront améliorer ce cadre de façon continue et introduire des idées innovantes, de nouvelles lois et de nouvelles formes de soutien pour les gouvernements des Premières Nations. Ces objectifs seront atteints par le truchement d'un conseil de coordination, le CEA, qui continuera de faire progresser ce nouveau cadre en collaboration avec les parties prenantes et qui permettra aux Premières Nations participantes de reconnaître et de développer leur potentiel économique. Le gouvernement du Canada doit soutenir le CEA et lui octroyer les ressources dont il aura besoin, dans l'intérêt des Premières Nations et de tous les Canadiens et Canadiennes.

Enfin, nous devons reconnaître les obstacles au financement inhérents à la *Loi sur les Indiens* auxquels les entrepreneurs et les entreprises autochtones sont confrontés et nous devons y remédier. Le manque de financement accessible aux entreprises méritantes résulte d'un échec du marché ayant restreint l'économie autochtone partout au Canada.

**Les Premières Nations ont besoin d'un soutien accru et de plus d'options pour bâtir leur économie et exercer leur compétence.**

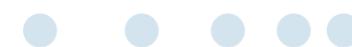


Les leçons tirées du développement international montrent que les banques de développement publiques peuvent jouer un rôle charnière lorsque des restrictions empêchent l'accès aux principaux marchés financiers. Le Canada peut être un leader mondial en ce qui a trait à la mise en œuvre de la DNUDPA grâce à la création de la première Banque de développement autochtone. Tout comme la Banque asiatique de développement a transformé les économies d'Asie, la Banque de développement autochtone permettra de remodeler le contexte économique pour les populations autochtones du Canada et sera un modèle pour les Nations autochtones ailleurs dans le monde.

Le gouvernement du Canada a adopté la DNUDPA et planifie de la mettre en œuvre. Comme sa prospérité future dépend de la réussite économique des Premières Nations, le Canada peut entamer un changement concret et systémique dans l'intérêt de tous les Canadiens et Canadiennes.

L'économie de la *Loi sur les Indiens* a échoué. Le temps est venu de donner vie aux solutions dirigées par les Autochtones. Il est temps de soutenir les centaines de Premières Nations qui souhaitent se libérer des contraintes de la *Loi sur les Indiens* pour adopter un nouveau cadre institutionnel.

**Il est temps de libérer le potentiel économique des Premières Nations.**



# ANNEXE

## Les Premières Nations montreront la voie à suivre

LES INSTITUTIONS DE LA LGF et leurs partenaires appuient les composantes d'un climat d'investissement concurrentiel. Le tableau 3 présente le soutien actuel favorisant un climat d'investissement ainsi que les mesures à prendre pour combler les lacunes à cet égard.

**Tableau 3 : Favoriser un climat d'investissement concurrentiel pour les Premières Nations**

Exigences en vue d'un climat d'investissement concurrentiel	Soutien actuel	Mesures à prendre pour combler les lacunes
<b>1. Leadership, gouvernance et administration réactifs</b>	CGF : Soutien de la capacité et certification du système de gestion financière des gouvernements des Premières Nations, renforcement de leurs pratiques en matière de finances et de gouvernance	Création du CEA, qui accomplira ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> <li>Offrir de la formation pour le développement de la capacité en matière de développement économique</li> <li>Aider à la planification du développement économique local des communautés</li> <li>Offrir un soutien en matière de gouvernance aux gouvernements des Premières Nations en vue de faire progresser le développement économique</li> <li>Être un leader d'opinion en matière de politiques économiques et financières se fondant sur des éléments probants - opinions reposant sur des données et des analyses statistiques</li> <li>Faciliter la collaboration entre les institutions de la LGF, le Conseil consultatif des terres (CCT) et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN) ainsi que d'autres organisations autochtones - promouvoir une stratégie et une vision partagées en vue de faire progresser l'économie des Premières Nations</li> </ul>
<b>2. Droits de propriété garantis</b>	CCT et CRGTPN : Élaboration de codes fonciers en vue de concrétiser les droits de propriété privés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Davantage de ressources et financement stable pour le CCT et le CRGTPN afin de faire progresser les codes fonciers et le soutien de la capacité pour les Premières Nations</li> <li>Règlement des passifs territoriaux et environnementaux sur les terres de réserve - nécessaire pour la progression des codes fonciers</li> </ul>
<b>3. Cadre juridique à l'appui des marchés</b>	CCT et CRGTPN : Élaboration de codes fonciers en vue de jeter les bases des droits juridiques des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>Création du CEA : Faire progresser et appuyer les cadres juridiques favorisant le climat d'investissement au sein des Premières Nations</li> <li>Compétence accrue en vue d'une application des lois des Premières Nations contrôlée par les Autochtones (p. ex. codes fonciers, lois sur l'impôt foncier, lois sur l'administration financière)</li> </ul>
<b>4. Relation financière relative aux recettes et aux services</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CFPN : Lois sur les recettes fiscales et foncières pour renforcer la capacité de percevoir des recettes autonomes</li> <li>CCT et CRGTPN : Codes fonciers permettant la perception de recettes tirées des terres et de revenus de location</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressources supplémentaires pour le CCT et le CRGTPN ainsi que pour la CFPN afin de soutenir les Premières Nations dans le développement de la capacité d'appliquer une compétence et un régime fiscal accrus</li> <li>Compétence accrue pour les gouvernements des Premières Nations à l'égard de leurs terres afin de percevoir des impôts et taxes ainsi que des redevances - en vue d'une plus grande indépendance et de l'autodétermination</li> </ul>

(Table Continued)

Exigences en vue d'un climat d'investissement concurrentiel	Soutien actuel	Mesures à prendre pour combler les lacunes
<p><b>5. Infrastructures et financement concurrentiels</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CRGTPN</b> : Avancement des occasions pour les Premières Nations d'acquiescer une participation dans des projets de grande envergure et soutien de la capacité pour permettre aux Nations d'atteindre leurs objectifs de développement</li> <li>• <b>FNFA</b> : Financement des gouvernements des Premières Nations au moyen de sources de recettes garanties afin de permettre la planification indépendante d'infrastructures et la prise de décisions indépendante à cet égard</li> </ul>	<p>Création de l'IIPN, qui accomplira ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communiquer les pratiques exemplaires pour la planification, l'approvisionnement et l'exécution des projets d'infrastructures</li> <li>• Développer les capacités et les compétences techniques nécessaires pour permettre aux Premières Nations de gérer et d'entretenir leurs propres infrastructures</li> <li>• Soutenir la diligence raisonnable à l'égard des sommes investies dans les infrastructures</li> </ul> <p>Création de la BDA, qui remédiera au manque d'options de financement auquel les communautés autochtones sont actuellement confrontées. La BDA offrira les produits financiers suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêts pour les infrastructures de développement économique pour la construction d'infrastructures commerciales sur les réserves : offerts à toutes les entreprises souhaitant investir dans les communautés des Premières Nations</li> <li>• Prêts aux fins générales de l'entreprise aux entrepreneurs autochtones et aux entreprises publiques autochtones</li> <li>• Prêts d'injection de capitaux à l'ANSAF et à son réseau d'IFA</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Abbreviations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ANSAF</b> – Association nationale des sociétés autochtones de financement</li> <li>• <b>BDA</b> – Banque de développement autochtone</li> <li>• <b>CCT</b> – Conseil consultatif des terres</li> <li>• <b>CEA</b> – Conseil économique autochtone</li> <li>• <b>CFPN</b> – Commission de la fiscalité des premières nations</li> <li>• <b>CGF</b> – Conseil de gestion financière des Premières Nations</li> <li>• <b>CPNGP</b> – Coalition des Premières Nations pour les grands projets</li> <li>• <b>CRGTPN</b> – Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations</li> <li>• <b>FNFA</b> – Autorité financière des Premières Nations</li> <li>• <b>IFA</b> – Institutions financières autochtones</li> <li>• <b>IIPN</b> – Institut des infrastructures des Premières Nations</li> <li>• <b>LGF</b> – Loi sur la gestion financière des premières nations</li> </ul>		

## Produits financiers proposés pour la Banque de développement autochtone

### OPTIONS DE FINANCEMENT MANQUANTES EN VUE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AUTOCHTONE

Il existe un manque d'options de financement en ce qui a trait aux prêts de montants moyens et élevés aux entrepreneurs autochtones. Ceux-ci peuvent accéder à du financement par le réseau d'institutions financières autochtones pour un maximum d'environ 200 000 \$ (qui varie selon la région), mais pour les sommes au-delà de ce montant, les options sont limitées. Pour les sommes plus élevées, la principale option de financement est la BDC, qui offre aux entrepreneurs autochtones un programme de prêts pouvant atteindre 350 000 \$. Ce manque d'options de financement limite considérablement les possibilités de croissance et d'expansion des entreprises autochtones sur les réserves. Tandis que les propriétaires d'une résidence à l'extérieur des réserves peuvent obtenir du financement selon les modes de financement classiques (p. ex. banques commerciales, marge de crédit hypothécaire) grâce à l'avoir propre qu'ils détiennent dans leur résidence personnelle, cette option n'est pas accessible aux entrepreneurs et entreprises sur les réserves.

Les entreprises publiques autochtones nécessitant des prêts de montants moyens et élevés se heurtent également au manque d'options de financement, tout comme les entrepreneurs individuels. Ces entreprises peuvent avoir accès à d'autres options de financement, dans la mesure où le gouvernement de la Première Nation est prêt à obtenir un soutien financier pour les entreprises qu'il détient et est en mesure de le faire. Il est à noter que l'Autorité financière des Premières Nations pourrait octroyer à ces gouvernements des Premières Nations des prêts de montants élevés. La Banque de l'infrastructure du Canada est également en mesure de consentir des prêts pour des montants supérieurs à 5 000 000 \$. Ces options de financement trop peu nombreuses restreignent les possibilités pour les entreprises publiques autochtones d'investir dans des opportunités économiques, en particulier pour les immeubles et les infrastructures fixes sur les réserves, puisque ces actifs ne peuvent généralement pas servir de garantie pour un prêt.

Les entreprises allochtones qui souhaitent investir dans les infrastructures de développement économique sur les réserves n'ont accès à aucune de ces options de financement, ce qui fait obstacle à d'importantes occasions d'investissement et exclut les communautés des Premières Nations de l'environnement économique général. Dans les faits, le cadre juridique restreint régissant les entreprises sur les réserves étrangle les entrées de capitaux provenant du marché libre au sein des communautés des Premières Nations.



Le tableau 4 illustre les options de financement manquantes actuelles :

- **Prêts de montants moyens et élevés pour :**
  - Entrepreneurs autochtones
  - Entreprises publiques autochtones n'ayant pas accès à du financement garanti par la Nation
- **Prêts de tous montants pour les entreprises allochtones**
- **Prêts pour financer les infrastructures de développement économique sur les réserves, essentiellement parce que ces actifs ne peuvent servir de garantie de prêt – ce manque existe pour tous les types d'entreprises**

**Tableau 4 : Options de financement manquantes en vue du développement économique autochtone**

Entreprises touchées	Source de financement	Prêts de montants peu élevés	Prêts de montants moyens		Prêts de montants élevés		
		0-200,000	200,000 - 350,000	350,000 - 1,000,000	1,000,000 - 5,000,000	5,000,000 - 10,000,000	10,000,000 - 100,000,000
Entrepreneurs autochtones	IFA	■			■	■	■
	Futurpreneur						
	Com. Futures						
	BDC		■				
Entreprises publiques autochtones (sans accès à du financement garanti par la Nation)	IFA	■			■	■	■
	BDC		■				
Entreprises publiques autochtones (avec accès à du financement garanti par la Nation)	IFA	■					
	BDC		■				
	FNFA			■	■	■	
	BIC					■	■
Entreprises allochtones	Entièrement exclues	■ Manque					

Options de financement disponibles

Options de financement manquantes

## PRÊTS POUR LES INFRASTRUCTURES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE SUR LES RÉSERVES

La BIC offre des prêts pour la construction d'infrastructures de développement économique aux entrepreneurs autochtones, aux entreprises publiques autochtones et aux entreprises allochtones souhaitant construire des infrastructures commerciales sur les réserves. Contrairement aux infrastructures publiques, ces infrastructures comprennent des épiceries, des magasins de grande surface, des centres de villégiature, des terrains de golf, des casinos, des hôtels et des centres de fabrication. Dans tous ces secteurs, les entrepreneurs se heurtent au même problème lorsqu'il est question de construire des infrastructures sur les réserves : les actifs ne peuvent généralement pas servir de garantie, ce qui fait en sorte que toute banque offrant du financement devra assumer un risque excessif. Ce risque doit être pris en compte pour que la BDA puisse réussir.

Il serait possible de surmonter cette difficulté si les Premières Nations pouvaient faire progresser les codes fonciers sur leur territoire. Lorsque des codes fonciers sont établis sur le territoire d'une Première Nation, les entreprises détiennent des droits de propriété à l'égard des infrastructures financées et des biens s'y rattachant (p. ex. concessions immobilières de longue durée), ce qui permet de revendre les infrastructures ou de les utiliser comme garantie. En cas de défaut de paiement, la BDA pourrait reprendre les infrastructures financées et les vendre, ainsi que les biens s'y rattachant, pour récupérer le solde du prêt (comme le font les banques commerciales). Ce processus repose sur un mécanisme de marché libre encourageant l'investissement dans les entreprises des Premières Nations et ne nécessite pas que les gouvernements des Premières Nations assument un risque en cas de défaut de paiement.

Les autres produits financiers permettant de faire progresser le développement économique des Premières Nations sont présentés ci-après.

## GENERAL BUSINESS LOANS TO INDIGENOUS ENTREPRENEURS AND INDIGENOUS GOVERNMENT BUSINESSES

Nous avons déjà abordé l'exclusion des entrepreneurs autochtones sur les réserves des principaux marchés financiers, souvent parce qu'ils ne détiennent aucun droit de propriété pouvant servir à obtenir une marge de crédit pour les entreprises. Les entreprises publiques autochtones se retrouvent souvent dans une situation semblable, car leurs immobilisations corporelles se trouvent sur les réserves. Pour résoudre ce problème, la BDA offrira des prêts aux fins générales de l'entreprise de montants moyens et élevés aux entrepreneurs et aux entreprises publiques autochtones (p. ex. pour des montants supérieurs à 200 000 \$). Les prêts inférieurs à ce montant pourront être obtenus auprès des institutions financières autochtones (IFA). Il est à noter que de tels prêts aux fins générales de l'entreprise seraient essentiellement des prêts non associés à des infrastructures de développement économique précises sur les réserves. Pour de plus amples renseignements sur les prêts pour des infrastructures de développement économique, se reporter à la section précédente.

Les risques associés aux prêts aux fins générales de l'entreprise devront être évalués en fonction de la demande de prêt et prendront en considération les types d'actifs pouvant être donnés en garantie ainsi que la solidité de l'analyse de rentabilité. Les taux d'intérêt associés à ces prêts seront déterminés à la suite de cette évaluation des risques

## CAPITALISATION DE L'ANSAF ET DU RÉSEAU D'INSTITUTIONS FINANCIÈRES AUTOCHTONES

L'ANSAF et son réseau d'institutions financières autochtones offrent du financement pour des montants moins élevés. Ce service ainsi que les services en matière de capacités d'affaires sont essentiels pour combler l'écart économique entre les populations autochtones et allochtones du Canada. Les institutions financières autochtones sont en bonne posture pour continuer d'offrir ces services de financement et de soutien.

La BDA consultera régulièrement l'ANSAF et son réseau d'institutions financières autochtones pour s'assurer qu'elles disposent de capitaux suffisants pour desservir leur clientèle. En cas de manque de capitaux, la BDA pourra offrir à l'ANSAF un prêt de développement économique pour remédier à ce manque. Le montant de ce prêt sera ajusté en fonction des besoins en capitaux de l'ANSAF et des institutions financières autochtones. Cette directive s'appuie sur un rapport publié en 2017 par le Conseil national de développement économique des Autochtones, qui recommande de fournir aux institutions financières autochtones des capitaux supplémentaires pour répondre aux besoins de financement des entreprises autochtones.<sup>80</sup>

### PRÊTS DE MONTANTS ÉLEVÉS POUR LES INFRASTRUCTURES COMMERCIALEMENT VIABLES ET LES PROJETS DE GRANDE ENVERGURE

**Ce nouveau produit financier permettrait d'offrir des prêts de montants élevés pour des projets de grande envergure et des infrastructures commercialement viables. Ces prêts pourraient être garantis par les gouvernements fédéral ou provinciaux et seraient offerts aux gouvernements et aux entreprises privées autochtones (ou une combinaison des deux).**

**La BDA pourrait prendre en charge l'établissement des ententes de garantie de prêt avec les gouvernements fédéral et provinciaux et offrir des services-conseils aux entreprises autochtones pour les aider à financer les projets de grande envergure, ce qui assurerait l'établissement des modalités de ces garanties par les Autochtones.**

La BDA travaillerait en partenariat avec un consortium de banques commerciales afin de financer les projets nécessitant des prêts de montants élevés – qui seraient possibles grâce à une garantie de prêt du gouvernement fédéral ou provincial. Ce modèle permettrait d'augmenter les montants des prêts de manière à offrir des montants surpassant le capital initialement disponible auprès de la BDA. La BDA pourrait prendre en charge ces prêts de montants élevés et obtenir la participation de banques commerciales partenaires pour répondre aux besoins en capital relatifs aux projets de grande envergure. La garantie de prêt du gouvernement fédéral ou provincial offrirait l'assurance exigée par les banques commerciales et libérerait les capitaux nécessaires pour concrétiser les projets de grande envergure et la construction d'infrastructures autochtones. Les entreprises publiques autochtones pourraient s'adresser à la BDA pour obtenir le financement dont elles ont besoin pour leurs projets de grande envergure, selon un processus simplifié permettant d'obtenir le financement nécessaire à la progression de l'économie.

Favoriser les projets de grande envergure sur les territoires des Premières Nations peut faire croître l'économie autochtone et répondre aux objectifs stratégiques des autres ordres de gouvernement. Ces objectifs peuvent comprendre le développement de ressources ou le renforcement de la chaîne d'approvisionnement locale, entre autres. Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient favoriser les projets de grande envergure et l'accès au capital par les entreprises autochtones en fournissant des garanties de prêt pour les projets de grande envergure. La BDA pourrait prendre en charge le processus de diligence raisonnable pour ce type de projets, ce qui réduirait les risques associés à de telles garanties de prêt.

# RÉFÉRENCES

1. « 100 Billion », *Indigenomics Institute* <https://indigenomicsinstitute.com/100-billion/>
2. Cornell, Stephen; Jorgensen, Miriam; Kalt, Joseph P.; et Spilde, Katherine A. « Seizing the Future: Why Some Native Nations Do and Others Don't », *Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy; The Harvard Project on American Indian Economic Development*, Octobre 2003, p. 3...
3. Jorgensen, Miriam, ed. « Rebuilding Native Nations », *The University of Arizona Press*, p. 22-24.
4. Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », *Nations Unies*, article 20, 2007, [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_F\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf)
5. Schrumm, Andrew; Bell, Sonya; et Smith, Tracee. « Des connexions à bâtir : Préparer les jeunes Autochtones à un avenir numérique », *Banque Royale du Canada*, 2021.
6. Krawchenko, Tamara et Madahbee Leach, Dawn. « How Canadian policies can enable Indigenous economic development », *Options politiques*, 11 juin 2020. <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/june-2020/how-canadian-policies-can-enable-indigenous-economic-development/>
7. Cornell, Stephen; Jorgensen, Miriam; Kalt, Joseph P.; et Spilde, Katherine A. p. 3.
8. *Idem*, 4.
9. *Idem*, 4.
10. Jorgensen, Miriam p. 22.
11. OECD. « Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1, Initial Assessment », OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, 2016, p. 168. [https://read.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-kazakhstan/enhancing-governance-and-institutions-for-sustaining-inclusive-growth-and-well-being\\_9789264246768-10-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-kazakhstan/enhancing-governance-and-institutions-for-sustaining-inclusive-growth-and-well-being_9789264246768-10-en#page1)
12. Williamson, Oliver E. « The Institutions and Governance of Economic Development and Reform », *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, p. 171. [https://www.researchgate.net/publication/4726247\\_The\\_Institutions\\_of\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/4726247_The_Institutions_of_Governance)
13. Organisation mondiale du commerce, « Rapport sur le commerce mondial 2004 : La cohérence », *Organisation mondiale du commerce*. [https://www.wto.org/french/res\\_f/publications\\_f/wtr04\\_f.htm](https://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr04_f.htm).
14. OCDE, « La gouvernance du secteur public et des institutions » (en anglais seulement), *OCDE*, <https://www.oecd.org/governance/accountable-effective-institutions/eag.htm>
15. Fiscal Realities Economists. « Réconciliation : stimuler l'économie canadienne de 27,7 milliards \$ », *Conseil national de développement économique des Autochtones*, 2016. [http://www.naedb-cndea.com/french/reports/naedb\\_report\\_reconciliation\\_27\\_7\\_billion\\_fr.pdf](http://www.naedb-cndea.com/french/reports/naedb_report_reconciliation_27_7_billion_fr.pdf)
16. « Opening the Door to Opportunity » *MNP*, <https://www.mnp.ca/en/insights/directory/opening-the-door-to-opportunity>.
17. *Idem*.
18. *Idem*.
19. *Idem*.
20. Selkirk, Diane. « The little-known hiking trail that built Canada », *BBC Travel*, 25 octobre 2021. <https://www.bbc.com/travel/article/20211024-the-little-known-hiking-trail-that-built-canada>
21. *Idem*.
22. *Idem*.
23. Flanagan, Tom; Alcantara, Christopher; and Le Dressay, Andre. « Beyond the Indian Act: Restoring Aboriginal Property Rights », *McGill-Queen's University Press*, 2010..
24. Denevan, William M. ed. « The Native Population of the Americas in 1492 », *University of Wisconsin Press*, 1992, p. 17.
25. Milloy, John. « Indian Act Colonialism: A Century of Dishonour, 1869-1969 », *Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations*, mai 2008. [http://fngovernance.org/ncfng\\_research/milloy.pdf](http://fngovernance.org/ncfng_research/milloy.pdf)
26. *Loi sur les Indiens* (L.R.C., 1985, ch. 1-5), art. 2(1), (Canada). <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-5/>
27. Tulo Centre of Indigenous Economics. « Building a Competitive First Nation Investment Climate », *Tulo Centre of Indigenous Economics*, décembre 2014. [www.tulo.ca](http://www.tulo.ca).
28. *Idem*, p. 60.
29. *Idem*.
30. Tim Raybould, « The Economics of First Nations Governance: Investment Capital, Money and Wealth Accumulation », *National Centre for First Nations Governance*, 2006, p. 14.
31. Raybould, p. 16
32. *Idem*, p. 14.
33. *Idem*, p. 14-15.
34. Tulo Centre of Indigenous Economics, p. 41.
35. *Idem*.
36. Raybould, p. 14.
37. *Idem*, p. 15.

38. *Idem*, p. 9.
39. Raybould, p. 10.
40. Cornell, *Rebuilding Native Nations*, p. 24.
41. Tulo Centre of Indigenous Economics, p. 61.
42. *Idem*, p. 67.
43. *Idem*, p. 62.
44. « Benefits to purchasing on Leasehold land », *Westbank First Nation*, <https://www.wfn.ca/news/benefitsoflease.htm>
45. Tulo Centre of Indigenous Economics, p. 63-64.
46. *Idem*, p. 65.
47. *Idem*, p. 66.
48. *Idem*, p. 7.
49. Première Nation Membertou. « Welcoming the World », <https://membertou.ca/>.
50. Tulo Centre of Indigenous Economics, p. 38.
51. *Idem*, p. 42.
52. Le Dressay, Andre. « Renewing Indigenous Economies Through Creative Destruction », septembre 2018, p. 11.
53. *Idem*.
54. *Idem*, p. 26.
55. Gouvernement du Canada. « Budget 2022 : Un plan pour faire croître notre économie et rendre la vie plus abordable » <https://budget.gc.ca/2022/home-accueil-fr.html>.
56. Services aux Autochtones Canada (SAC). « Rapport de 2015 à 2018 sur la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones », *Gouvernement du Canada*, Rapport de 2015 à 2018 sur la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (sac-isc.gc.ca).
57. *Idem*.
58. Fasken. « Erreur au décollage? La stratégie fédérale d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones peine à décoller 25 ans après sa création », <https://www.fasken.com/fr/knowledge/2022/09/the-federal-procurement-strategy-for-indigenous-business-struggles-to-get-off-the-ground>.
59. Krawchenko, Tamara et Madahbee Leach, Dawn.
60. Schrumm, Andrew; Bell, Sonya; et Smith, Tracee.
61. Krawchenko, Tamara et Madahbee Leach, Dawn.

62. Schrumm, Andrew; Bell, Sonya; et Smith, Tracee
63. New Zealand Foreign Affairs and Trade. « The Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Arrangement ». <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/nz-trade-policy/the-indigenous-peoples-economic-and-trade-cooperation-arrangement/> ..
64. « Amélioration de l'accès aux capitaux par les peuples autochtones – Rapport et recommandations », *Le Conseil national de développement économique des Autochtones*, juillet 2017, p. 13-15.
65. Schrumm, Andrew; Bell, Sonya; et Smith, Tracee.
66. *Idem*.
67. Krawchenko, Tamara et Madahbee Leach, Dawn.
68. « Première Nation intéressée », *Conseil consultatif des terres*, accès le 26 avril 2022. Première Nation intéressée • Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CR) (labrc.com)
69. « Premières Nations signataires », *Conseil consultatif des terres*, accès le 26 avril 2022. Premières Nations signataires • Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CR) (labrc.com)
70. « Pour mieux comprendre le cadre réglementaire du prêt commercial dans les réserves indiennes – Questions fréquemment posées », *Affaires indiennes et du Nord Canada et Association des banquiers canadiens*, p. 14-15. <https://publications.gc.ca/collections/Collection/R2-106-2003F.pdf>
71. « Aboriginal Financial Institutions », *Association nationale des sociétés autochtones de financement*, <https://nacca.ca/about/>.
72. « Financing », *All Nations Trust Company*, <https://www.antco.ca/services/financing>.
73. « Macro Loans », *Rainy Lake Tribal Area Business & Financial Services Corporation*, <https://rltabfsc.ca/futures/>.
74. « Exclusively for First Nations Governments – FNFA Financing your future », *Autorité financière des Premières Nations*, <https://www.fnfa.ca/wp-content/uploads/2021/02/FNFA-brochure-2021-WEB.pdf>.
75. « Infrastructures autochtones », *Banque de l'infrastructure du Canada*, <https://cib-bic.ca/fr/secteurs/infrastructures-autochtones/>
76. Eslava, M., & Freixas, X. « Public Development Banks and Credit Market Imperfections », *Journal of Money, Credit & Banking* (John Wiley & Sons, Inc.) 53 (5), 2021. p. 1121-49.
77. Sicat, G. « Banking on the Future of Asia and the Pacific: 50 Years of the Asian Development Bank by Peter McCawley Asian Development Bank, Manila, 2017 P. 522. ISBN 978 92 9257 791 9 », *Asian-Pacific Economic Literature* 31 (2): p. 151-55.
78. Schrumm, Andrew; Bell, Sonya; et Smith, Tracee.
79. « Peuples autochtones » *La Banque mondiale*, <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/indigenouspeoples#2>.
80. « Amélioration de l'accès aux capitaux par les peuples autochtones – Rapport et recommandations », *Le Conseil national de développement économique des Autochtones*, juillet 2017, p. 31-32. <http://www.naedb-cndea.com/reports/Rapport%20sur%20l'am%C3%A9lioration%20de%20l'acc%C3%A8s%20aux%20capitaux.pdf>

