

Rapport présenté au :
Conseil de gestion financière des Premières Nations

Comblers les lacunes dans l'accès des Autochtones au financement

Rapport d'orientation préliminaire

Le 16 octobre 2023



Table des matières

Sommaire.....	iii
1. Forces motrices du changement.....	1
1.1 Introduction.....	2
1.2 Accès au financement : une priorité	3
1.3 Obstacles et possibilités	5
1.4 Créer une nouvelle voie	7
1.5 Objectif de l'étude.....	9
2. Besoin du marché en matière de financement autochtone	10
2.1 Introduction.....	11
2.2 Entreprises en démarrage et petites entreprises	14
2.3 Moyennes et grandes entreprises.....	15
2.4 Gouvernements et communautés autochtones	17
2.5 Investissements autochtones dans de grands projets.....	19
2.6 Infrastructures.....	20
2.7 Logement et accession à la propriété	22
2.8 Autres segments de marché.....	25
3. Disponibilité actuelle du financement autochtone	28
3.1 Institutions et accords financiers autochtones	29
3.2 Institutions financières traditionnelles	33
3.3 Ampleur des lacunes en matière de financement autochtones.....	36
4. Principes directeurs pour répondre aux besoins non comblés en matière de financement autochtone.....	40
5. Options pour combler les lacunes en matière de financement	44
5.1 Options possibles	45
5.2 Évaluation des options	49
6. Caractéristiques d'une Banque de développement autochtone	52
6.1 Cadre stratégique	54
6.2 Gamme de produits.....	58
6.3 Taux et approche en matière de risque de crédit.....	60
6.4 Modèle d'affaires et d'exploitation.....	62
6.5 Gestion financière et gestion des risques	64
6.6 Mesures de réussite	65
7. Arguments en faveur d'une Banque de développement autochtone.....	66

8.	Prochaines étapes.....	69
9.	9. Annexes	71
9.1	Annexe A : Bibliographie	72
9.2	Annexe B : Liste des parties prenantes interrogées.....	75
9.3	Annexe C : Évaluation détaillée du caractère adéquat des ressources de financement autochtones existantes.	76

.....

Sommaire

La présente étude, réalisée pour le compte du Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF) par Momentus Global (anciennement International Financial Consulting Ltd.), examine l'état actuel de l'accès au financement des Autochtones dans un vaste éventail de secteurs économiques et explore des options pour surmonter les obstacles existants. Malgré les progrès positifs réalisés au chapitre du développement économique des Autochtones, l'accès au financement demeure un enjeu crucial, ce qui entrave le progrès vers la réconciliation et l'autodétermination. Les obstacles juridiques, culturels et fondamentaux au financement posent des défis aux personnes, aux entreprises, aux communautés et aux Nations autochtones pour ce qui est de l'accès au capital.

Pour éliminer ces obstacles, une approche globale et collaborative est nécessaire. **L'une des principales recommandations est de créer une Banque de développement autochtone (BDA) comme approche privilégiée pour mobiliser du financement pour l'économie autochtone.** La BDA servirait de source complémentaire de financement, comblerait les lacunes du marché et

appuierait les efforts de développement économique et de réconciliation.

La structure de la Banque doit intégrer le leadership et la représentation des Autochtones dans sa gouvernance afin de refléter les intérêts de toutes les parties prenantes.

Le rapport souligne l'importance d'harmoniser les priorités stratégiques de la BDA avec des mesures de rendement, en mettant l'accent non seulement sur le rendement financier, mais aussi sur les répercussions liées au développement socioéconomique des Autochtones, la durabilité environnementale et les objectifs climatiques.

Enfin, la création d'une Banque de développement autochtone et la mise en œuvre des mesures recommandées pourraient améliorer considérablement l'accès au financement des Autochtones, renforcer l'économie autochtone et favoriser l'autodétermination économique et la prospérité des Autochtones. L'adoption de cette nouvelle voie favorisera une transformation positive, en s'éloignant des approches du passé pour s'orienter vers un avenir plus inclusif et plus ambitieux pour les peuples autochtones du Canada.



Momentum

1. Forces motrices du changement



1.1 Introduction

Une dynamique se dégage pour un changement fondamental dans l'engagement économique des peuples autochtones au Canada. Des progrès importants sont réalisés dans le développement économique des Autochtones, élément clé de la réconciliation et de l'inclusion. Les dirigeants, les Nations, les communautés, les entreprises et les entrepreneurs autochtones envisagent activement un éventail de possibilités. Ensemble, ces possibilités peuvent renforcer l'économie autochtone et contribuer à développer la capacité : a) de générer des niveaux plus élevés de revenu et d'emploi pour les Premières Nations, les Inuits et les Métis; b) de soutenir la capacité de créer de la prospérité et d'accumuler de la richesse; et c) de « ... nous attaquer aux inégalités et aux disparités [économiques] systémiques profondes qui demeurent présentes entre les Autochtones au Canada et le reste du pays »¹.

« On reconnaît de plus en plus que les avantages produits par l'intermédiation financière et les marchés financiers ne sont pas suffisamment répartis au sein de la population et entre les différents secteurs économiques. De plus, la concentration des actifs du système financier dans un nombre relativement restreint de personnes, d'entreprises ou de secteurs peut avoir des conséquences négatives sur la stabilité macroéconomique. » **Banque mondiale (2016)**

De nombreuses possibilités économiques intéressantes voient le jour dans nombre de secteurs, notamment l'exploitation des ressources, y compris l'énergie classique, les énergies renouvelables, la foresterie et l'exploitation minière, où les communautés autochtones ont la possibilité de devenir des propriétaires et des bâtisseurs d'actifs, en plus de créer de l'emploi sous de nombreuses formes. D'autres secteurs économiques comme la pêche, l'agriculture, l'agroalimentaire, la fabrication légère et les services, y compris les industries du divertissement et de la culture, offrent également des possibilités de développement économique.

Ces diverses possibilités s'harmonisent avec le changement d'approche du gouvernement fédéral, qui a dissous l'ancien ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'a remplacé en 2019 par le ministère des Services aux Autochtones et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord. À la base, ce changement vise à représenter une évolution de la façon dont le gouvernement fédéral interagit avec les communautés autochtones et reflète une tentative de s'éloigner des approches paternalistes et des engagements coloniaux hérités. Pourtant, bien que ces changements soient notables, les changements systémiques plus importants nécessaires pour résoudre les problèmes profondément ancrés et favoriser une véritable réconciliation pourraient nécessiter un engagement plus profond et plus soutenu de la part de toutes les parties prenantes pour appuyer pleinement l'autonomie gouvernementale et l'autodétermination des Autochtones.

¹« Lettre de mandat de la ministre des Services aux Autochtones et ministre responsable de l'Agence fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario », *gouvernement du Canada*, consultée le 30 juin 2023, <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/16/12/2021/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-services-aux-autochtones-et>.

1.2 Accès au financement : une priorité

Malgré un changement de politiques et une restructuration des services du gouvernement fédéral, comme les nouvelles modifications à la *Loi sur la gestion financière des premières nations* en juin 2023², certains obstacles importants demeurent. En particulier, l'accès au financement ou au capital est un enjeu crucial pour que l'économie autochtone réalise des progrès significatifs en matière de développement économique afin de favoriser la réconciliation.

L'accès au financement est essentiel au développement économique, à l'autonomisation économique et à la création d'emplois. D'innombrables études, en particulier dans les économies émergentes et en développement, montrent que le manque de financement est l'un des obstacles les plus importants au développement et que l'accès accru au crédit a une incidence profonde sur la croissance économique.

Le concept d'inclusion financière préconise l'utilisation des services financiers par les particuliers et les entreprises, ce qui leur permet de tirer parti des occasions d'affaires, d'investir dans l'éducation, d'épargner pour la retraite et de s'assurer contre les risques³.

Il est de plus en plus reconnu que le manque de capital nuit au développement économique des communautés autochtones⁴. Les gouvernements, les entreprises et les entrepreneurs autochtones, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, n'ont pas accès aux mêmes marchés financiers que ceux qui soutiennent les circuits traditionnels de l'économie.

On estime que l'accès au capital sur les marchés des entreprises détenues par les Premières Nations et les Inuits était 11 fois moins élevé que celui d'entreprises canadiennes comparables, ce qui représente une infime fraction du crédit disponible au Canada. **Waterstone Strategies et ATC Innovators (2017).**

De nombreux rapports ont conclu que le manque d'accès au capital restreint la capacité de croître des entreprises autochtones⁵. Par conséquent, la plupart de ces entreprises sont des microentreprises. De plus, l'accès limité au capital nuit également à l'avancement des projets de grande envergure et au développement d'infrastructures sur de nombreux territoires autochtones. Le gouvernement du Canada s'est par conséquent engagé à « faire progresser la réconciliation économique par la mobilisation sur les principaux aspects du développement économique autochtone, comme l'amorce de discussions sur un régime d'investissements et de gestion financière »⁶. Il convient de souligner que le régime de financement autochtone actuel comporte des limites. « Bien que l'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) réalise un travail essentiel pour donner accès au capital, son rôle consiste d'abord et avant tout à consentir

² <https://www.canada.ca/fr/relations-couronne-autochtones-affaires-nord/nouvelles/2023/06/de-nouvelles-modifications-apportees-a-la-loi-sur-la-gestion-financiere-des-premieres-nations-recoivent-la-sanction-royale.html>.

³ « Key Terms Explained », *Banque mondiale*, consulté le 30 juin 2023, <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/key-terms-explained>.

⁴ « Le projet Feuille de route », *Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF)*, consulté le 30 juin 2023, <https://fnfmb.com/fr/direction/le-projet-feuille-de-route>, et « Soutenir le retour à la prospérité autochtone par la réconciliation économique », *Banque du Canada*, mai 2022, consulté le 17 juillet 2023, <https://www.banqueducanada.ca/2022/05/reconciliation-economique-restaurer-prosperteite-autochtone>.

⁵ « Research Module 3: Indigenous Entrepreneurship », *Association nationale des sociétés autochtones de financement et Banque de développement du Canada*, consulté le 10 octobre 2023, https://nacca.ca/wp-content/uploads/2017/04/Research-Module-3_NACCA-BDC_Feb14_2017.pdf.

⁶ « Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Plan d'action », *gouvernement du Canada*, p. 42.

des prêts aux gouvernements des Premières Nations, et non aux entreprises et aux entrepreneurs. Les institutions financières autochtones 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 »⁷.

La Stratégie économique nationale pour les Autochtones (SENA) de 2022⁸ aborde les aspirations, les occasions et les besoins économiques des Autochtones. Comme l'indique la Stratégie, « l'autonomie sans une base économique significative serait un exercice d'illusion et de futilité. La manière de parvenir à une base économique plus autonome est donc l'une des questions les plus importantes à résoudre »⁹. Pour bâtir la base économique, la SENA décrit le développement de voies stratégiques dans quatre domaines clés : la population, les terres, les infrastructures et les finances. La SENA énonce une vision dans le domaine des finances selon laquelle « les peuples et les communautés autochtones disposent du capital financier nécessaire pour atteindre la prospérité économique et sociale à leurs propres conditions »¹⁰. Pour réaliser la vision de la SENA dans le domaine des finances, 24 appels à la prospérité économique sont énoncés sous la voie stratégique dans le domaine des finances. Parmi ceux-ci, nous soulignons :

- Appel 91, Mettre en place des incitatifs fiscaux pour le secteur privé et les investisseurs sociaux.
- Appel 92, Rétablir et renforcer le financement pour soutenir la capacité des institutions financières autochtones à répondre à la demande de prêts et à la distribution des fonds de relance.
- Appel 93, Créer une banque de développement des entreprises autochtones ou un intermédiaire pour le financement autochtone.

Ces trois appels fournissent des directives importantes sur les domaines d'action prioritaires déterminés par les leaders d'opinion autochtones. Cependant, sans un changement structurel fondamental qui améliore considérablement l'accès des Autochtones au capital, il serait irréaliste de s'attendre à ce que cette vision se concrétise. Le résultat global est de limiter la participation des peuples autochtones à l'économie et de perpétuer ainsi l'écart économique historique.

⁷ *Idem*.

⁸ « Stratégie Économique Nationale pour les Autochtones du Canada 2022 : Les voies de la parité socioéconomique pour les peuples autochtones », SENA, consulté le 30 juin 2023, https://niestrategy.ca/wp-content/uploads/2022/05/NIES_French_FullStrategy.pdf.

⁹ *Idem*, p. 8.

¹⁰ *Idem*, p. 31.

1.3 Obstacles et possibilités

L'économie autochtone se heurte à des obstacles majeurs en ce qui concerne l'accès au financement, élément essentiel pour faire progresser le développement et la transformation économiques. Les obstacles particuliers comprennent :

- **Obstacles juridiques et réglementaires :** Le manque d'options de financement auquel font face les entreprises et les entrepreneurs autochtones sur les réserves découle d'obstacles structureaux et systémiques. Les personnes, les entreprises, les communautés et les Nations autochtones font face à un certain nombre d'obstacles juridiques et réglementaires, à la fois importants et subtils. Les droits de propriété sous-tendent l'économie traditionnelle. Les 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.¹¹

La *Loi sur les Indiens* elle-même constitue donc un obstacle juridique à l'accès au financement, puisqu'elle empêche les institutions financières d'utiliser les actifs sur les réserves à titre de garantie. Les institutions de prêt traditionnelles exigent souvent des garanties pour consentir des prêts. Toutefois, de nombreuses communautés autochtones n'ont pas le même niveau de propriété privée que les communautés allochtones, ce qui rend difficile le respect de ces exigences. Le modèle de propriété foncière communautaire prévalant dans de nombreuses communautés autochtones ne cadre pas avec le système de garantie individualiste, ce qui crée un obstacle à l'accès au financement. Pour rendre le crédit accessible dans les réserves, il faudra élaborer et mettre en œuvre des solutions et des stratégies novatrices.

- **Obstacles culturels et historiques :** Les personnes, les entreprises, les communautés et les Nations se heurtent fréquemment à des obstacles culturels dans leurs contacts avec les institutions allochtones traditionnelles. L'héritage de la colonisation, y compris les politiques et les pratiques discriminatoires, a entraîné d'importantes disparités socioéconomiques pour les peuples autochtones du Canada. Une combinaison d'inexpérience, d'ignorance et de préjugés peut se traduire par un traitement injuste et inéquitable pour les clients autochtones. Pour rectifier les déséquilibres, en reconnaissant que la véritable égalité va au-delà du traitement uniforme, les efforts ciblés doivent éliminer les privilèges hérités et les disparités inhérentes. Ces préjugés et cette discrimination systématiques peuvent se manifester sous forme de critères de prêt plus stricts, de taux d'intérêt plus élevés ou d'un manque de services financiers adaptés à la culture. De telles pratiques discriminatoires créent des obstacles qui empêchent les personnes et les entreprises autochtones d'accéder à des services financiers justes et équitables. Ces facteurs ont érodé la confiance dans les institutions financières et créé un sentiment d'exclusion des activités économiques traditionnelles.
- **Obstacles financiers fondamentaux :** Il faut également tenir compte des obstacles fondamentaux au financement. Ces obstacles peuvent comprendre le manque d'expérience démontrée dans le système financier officiel pour les personnes, les entreprises et les communautés autochtones, l'absence d'antécédents financiers ou d'une capacité démontrée de respecter régulièrement les conditions de paiement de crédit et,

¹¹ « Le projet Feuille de route », CGF, p. 41.

par conséquent, l'incapacité de répondre aux normes et aux critères traditionnels de solvabilité pour être admissibles au financement. Les exigences détaillées (et intimidantes) relatives aux demandes de crédit, combinées à l'absence de plans d'affaires officiels, peuvent dissuader les entrepreneurs autochtones de demander des prêts bancaires. L'éducation financière inadéquate et l'accès insuffisant aux ressources au sein des communautés autochtones peuvent également nuire à leur capacité de naviguer efficacement dans le système financier, ce qui limite leur accès au financement. Pour les communautés autochtones situées dans des régions éloignées ou rurales, l'infrastructure financière limitée et l'absence de banques et de coopératives de crédit rendent difficile l'accès aux produits et aux services financiers pour les membres de la communauté.

Pour éliminer ces obstacles, une approche globale et collaborative est nécessaire. Les efforts visant à améliorer l'accès des Autochtones au financement devraient comprendre des programmes ciblés de littératie financière, l'élaboration de produits et de services financiers culturellement adaptés, des partenariats entre les institutions financières et les communautés autochtones et des réformes des politiques visant à remédier aux injustices historiques et à favoriser le développement économique dans les communautés autochtones. Ensemble, ces obstacles font ressortir un besoin crucial d'institutions spécialisées et attentives à la diversité culturelle capables de mobiliser du financement pour l'économie autochtone. **L'idéal serait de créer des institutions financières autochtones capables de servir tous les participants à l'économie autochtone.**

1.4 Créer une nouvelle voie

Les conditions sont réunies pour créer une nouvelle voie vers le développement économique et social des Autochtones, en passant d'un engagement colonial, paternaliste et fondé sur la dépendance à l'égard des institutions canadiennes à un engagement ancré dans une plus grande autonomie et autodétermination des Autochtones. Cette approche reconnaît que les besoins des Autochtones en matière de développement s'apparentent aux défis auxquels sont confrontés les pays en développement à revenu intermédiaire, et souligne l'importance de l'inclusion financière, du renforcement des capacités et de l'amélioration de l'accès au crédit pour le progrès communautaire global. Les niveaux de développement des Autochtones au Canada sont comparables à ceux des économies en développement, compte tenu de facteurs tels que la démographie, les taux de pauvreté, les résultats en matière de santé, la qualité de l'éducation et l'entrepreneuriat. Ce changement s'écarte de l'approche actuelle qui maintient les structures économiques et sociales existantes. Il est plutôt axé sur le savoir traditionnel autochtone, dans le respect de la sagesse, des valeurs et du patrimoine culturel autochtones qui ont soutenu les communautés pendant des générations, où le développement communautaire a préséance, mettant en valeur des communautés autochtones fortes et autonomes en tant que pierre angulaire du développement au sens large. Cette approche favorise des solutions locales et des efforts de collaboration qui répondent aux besoins des Autochtones, favorisant l'unité et la résilience. Les arrangements institutionnels visant à mobiliser le financement autochtone devraient donc pouvoir répondre à ces besoins plus vastes et renforcer l'inclusion financière autochtone. Ces objectifs généraux visent à promouvoir un meilleur accès au financement et le renforcement des capacités.

Article 5 : Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État.

Article 23 : Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement.

Le succès du développement économique et social doit reposer sur un accès suffisant et approprié au capital. Pour faciliter la mobilisation d'un financement suffisant et créer un cadre qui favorise des incitations économiques positives, il est impératif d'abandonner progressivement la forte dépendance à l'égard du financement et des subventions budgétaires. Il faut plutôt adopter des approches novatrices pour la mobilisation des ressources et l'accès au capital, en mettant de plus en plus l'accent sur les principes commerciaux. Plutôt que d'être la principale source de financement, le financement budgétaire pourrait être stratégiquement orienté pour compléter les efforts plus vastes de mobilisation des ressources. Par exemple, il peut servir de filet de sécurité pour le financement à risque élevé ou fournir des subventions de taux d'intérêt dans des conditions spécifiques, ce qui amplifie l'impact et l'efficacité. Des institutions financières autochtones capables de servir tous les participants à l'économie autochtone peuvent jouer un rôle important dans cette transformation. Ces institutions sont des facilitateurs essentiels, contribuant à la diversification des ressources financières et veillant à la prospérité de l'économie autochtone en fournissant des solutions financières accessibles et adaptées aux différents participants.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) fournit de précieux conseils sur les conditions fondamentales de toute institution de ce genre.

La DNUDPA est un instrument international global qui décrit les droits collectifs et individuels des peuples autochtones. Il s'harmonise avec le processus de vérité et de réconciliation au Canada

en reconnaissant et en affirmant les droits des peuples autochtones, y compris leur droit à l'autodétermination, à la culture, à la terre et aux ressources. La DNUDPA joue également un rôle crucial dans la promotion de l'autonomisation économique des peuples autochtones du Canada. Elle reconnaît leur droit de participer aux processus décisionnels qui touchent leur développement économique, leurs terres et leurs ressources. Elle encourage l'élaboration de politiques et de programmes qui appuient l'entrepreneuriat autochtone, l'accès au capital et aux marchés et la protection des connaissances et des ressources autochtones traditionnelles¹².

¹² « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007, A/RES/61/295, *Assemblée générale des Nations Unies*, consultée le 30 juin 2023, <https://social.desa.un.org/fr/node/3245>.

1.5 Objectif de l'étude

Le 10 mai 2023, le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF) et Momentum Global (anciennement International Financial Consulting Ltd.), ont conclu une entente pour entreprendre une étude portant sur les options possibles pour combler les lacunes dans l'accès des Autochtones au financement.

Cette étude préliminaire, menée par Diana Smallridge, Glen Hodgson et Eva Miras, examine le contexte actuel de l'accès des Autochtones au financement, soit les conditions du marché, les besoins et les lacunes en matière de financement, les études de cas et les principes pour le développement du financement autochtone. Le présent rapport examine les options disponibles et détermine les approches à privilégier, en plaidant en faveur de l'établissement d'une Banque de développement autochtone.

Momentum Global (anciennement International Financing Consulting Ltd.) est un cabinet-conseil international établi au Canada et détenu par des femmes qui travaille avec des banques nationales de développement dans près de 80 pays et qui a publié de nombreux ouvrages sur le rôle et la fonction des banques de développement en tant qu'instruments de politique essentiels au développement économique et à la résolution des problèmes cruciaux de l'accès au financement et du changement climatique.
www.momentum.global



Momentus

2. Besoin du marché en matière de financement autochtone



2.1 Introduction

Ces dernières années, on reconnaît davantage les besoins du marché en matière de financement autochtone au Canada. Les efforts de réconciliation et de promotion du développement économique permettent de comprendre de mieux en mieux les défis uniques auxquels font face les communautés autochtones pour accéder aux services financiers et au capital. Les entreprises et les communautés autochtones continuent d'être confrontées à d'importants défis pour accéder à un financement suffisant à des conditions abordables pour le développement économique et la croissance des entreprises.

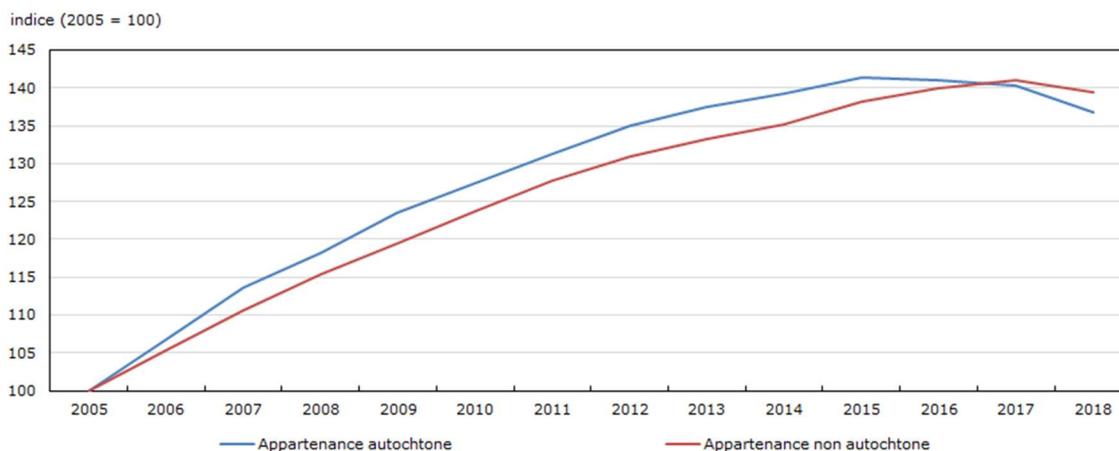
Plusieurs tendances récentes témoignent de l'énorme potentiel inexploité de l'économie autochtone :

- La population autochtone du Canada est jeune et croît rapidement.
- Le nombre d'Autochtones ayant un emploi s'est accru de près de 45 % entre 2006 et 2016.
- Le pourcentage de membres des Premières Nations, de Métis et d'Inuits détenant au moins un diplôme d'études secondaires augmente plus rapidement que celui des allochtones.

Le nombre d'entrepreneurs autochtones est en hausse et les entreprises autochtones se portent bien¹³.

FIGURE 1 : Croissance de l'entrepreneuriat autochtone (2005-2018)

Graphique 1
Variation du nombre d'entreprises par rapport à 2005, selon la propriété autochtone, 2005 à 2018



Source : Statistique Canada, tableau 33-10-0631-01.

Source : Statistique Canada¹⁴

¹³ Lawrence Schembri, « Soutenir le retour à la prospérité autochtone par la réconciliation économique », discours présenté à la Banque du Canada, 5 mai 2022, <https://www.banqueducanada.ca/2022/05/discours-lawrence-schembri-5-mai-2022/>.

¹⁴ « Caractéristiques des entreprises appartenant à des Autochtones », Statistique Canada, consulté le 10 octobre 2023, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2022012/article/00004-fra.htm>.

L'économie autochtone fait partie intégrante de l'économie canadienne en général; elle contribue au PIB national, à la création d'emplois et à la croissance économique globale. La reconnaissance et le soutien de l'économie autochtone ne sont pas seulement une question d'autonomisation économique et de justice sociale, mais aussi une voie vers la réconciliation et l'édification d'économies et de sociétés plus fortes et plus inclusives au Canada.

Ce chapitre, qui s'appuie sur la Stratégie économique nationale pour les Autochtones, présente le contexte du marché potentiel en matière de financement autochtone et traite des secteurs de la demande prévue et des besoins particuliers.

Terminologie

Le terme « financement autochtone » comprend toutes les formes de financement qui pourraient être mises à la disposition des Nations, des communautés et des entreprises autochtones, dans les réserves ou hors réserve ainsi qu'aux Premières Nations, aux Inuits ou aux Métis.

Le financement autochtone peut comprendre :

- le financement fondé sur le marché qui devrait générer un rendement commercial;
- le financement d'une institution financière d'État présentant une plus grande propension au risque;
- le financement mixte ou concessionnel qui est soutenu par le gouvernement d'une manière ou d'une autre, comme des garanties de prêts, des subventions sur les taux d'intérêt, des investissements de démarrage;
- les transferts et les subventions budgétaires.

Les types de financement autochtone peuvent comprendre des prêts, l'émission de titres de créance, des garanties, du capital de risque, l'émission de titres de participation et le cautionnement de contrats.

Il existe de nombreuses lacunes bien connues en matière de financement autochtone disponible, notamment :

- Financement des entreprises autochtones
 - Entreprises en démarrage et petites entreprises
 - Moyennes et grandes entreprises
 - Entrepreneurs
- Nations, gouvernements et communautés autochtones
- Investissement autochtone dans de grands projets
- Nations et communautés
- Infrastructure – eau, routes, électricité, connectivité
- Logement et accession à la propriété

L'accès au financement pour les entreprises autochtones est un défi constant. L'accès limité au financement risque de compromettre le potentiel de développement économique et de réussite des entreprises autochtones et nuire au processus de réconciliation.

Les entreprises autochtones sont représentées dans la gamme complète des groupes d'identité (Premières Nations, Inuits et Métis), des régions et des types d'industries, y compris les secteurs des ressources naturelles, de la construction, de la fabrication, du commerce de détail et des services. Elles ont tendance à être assez petites, dont les trois quarts ne sont pas constitués en société et plus de six sur dix n'emploient aucun salarié.

Les entreprises autochtones sont principalement concentrées sur les marchés locaux et dans leur propre province ou territoire. Néanmoins, la moitié d'entre elles ont des clients dans d'autres provinces et territoires et une minorité a des clients aux États-Unis (25 %) ou dans d'autres pays (17 %). Plus d'une entreprise autochtone sur trois (36 %) crée des emplois, bien que la proportion d'entreprises qui créent des emplois temporaires ou à temps plein ait diminué depuis 2010, tout comme le taux d'emploi au sein de ces entreprises¹⁵.

**Plus d'une entreprise autochtone sur trois crée des emplois pour d'autres personnes...
Conseil canadien pour l'entreprise autochtone,
2016**

L'accès aux capitaux propres et au financement demeure un problème et est notamment cité comme un défi pour les entreprises en démarrage et les entreprises axées sur la croissance. Nombre d'entreprises autochtones comptent beaucoup sur les épargnes personnelles pour le démarrage et le financement continu, ainsi que sur les bénéfices non répartis. La localisation des sources potentielles de financement est un important goulot d'étranglement : la moitié des entreprises ont trouvé cela très ou assez difficile. La nature disparate du financement est évidente; à titre d'exemple, parmi les quatre entreprises autochtones sur dix qui ont eu recours à un programme gouvernemental pour appuyer leur entreprise au moyen de formation ou d'emploi, un total de 27 différents programmes ou sources ont été mentionnés. L'information sur l'existence de ces programmes est partagée principalement par le bouche-à-oreille entre les propriétaires d'entreprise.

Une autre préoccupation liée au financement consiste à satisfaire aux qualifications ou aux exigences en matière de prêt; près de la moitié (45 %) des entreprises autochtones ont éprouvé des difficultés à ce titre. Ce n'est peut-être pas surprenant étant donné que seulement trois entreprises sur dix ont un plan d'affaires commercial (un document généralement exigé). Cette proportion n'a pas augmenté depuis 2010¹⁶.

¹⁵ « Procurement Practices and Aboriginal Business: Perspectives from Canadian Corporations », *Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA)*, consulté le 30 juin 2023, <https://senCanada.ca/content/sen/Committee/412/appa/rep/rep12jun15-e.pdf>, p. 5-8.

¹⁶ *Idem*, p. 5-8.

2.2 Entreprises en démarrage et petites entreprises

Les petites entreprises autochtones manquent souvent de capitaux propres provenant de l'accession à la propriété (ou de la non-reconnaissance de sa valeur nette), et le contexte économique particulier limite les occasions d'affaires et le potentiel de croissance. Pour les petites entreprises autochtones, même l'accès au financement d'entreprise de base, comme les marges de crédit et le fonds de roulement, est un défi, ce qui limite considérablement leur capacité de croître au-delà de l'étape du démarrage. La seule exception est lorsque la situation géographique (Squamish, Westbank, Tsawwassen, Six Nations, Wendake) et les grands projets ou ressources (champs de pétrole, mines, développement hydroélectrique) offrent des possibilités d'apprentissage et de mobilisation diversifiées¹⁷.

¹⁷ *Idem*, p. 44.

2.3 Moyennes et grandes entreprises

Les entreprises de taille moyenne et les grandes entreprises privées ou communautaires sont souvent les entreprises qui stimulent l'économie autochtone et les économies locales et qui créent des occasions d'affaires pour les petites entreprises dans une communauté. Cependant, le soutien financier du marché et garanti par le gouvernement est limité pour répondre aux besoins de ce groupe d'entreprises, souvent appelé le « milieu manquant », qui englobe des entreprises dont les revenus annuels sont de l'ordre de 5 M\$ à 20 M\$.

Les recherches indiquent que, lorsqu'elles ont accès à du financement, ces entreprises de taille moyenne comptent habituellement sur une combinaison de contributions en capital et de prêts commerciaux sur le marché, garantis non pas par leur potentiel de revenu d'entreprise, mais par des actifs communautaires ou des recettes autonomes¹⁸. Le financement direct des banques commerciales est difficile à obtenir dans de nombreuses régions, en partie en raison de l'absence d'un partenaire de partage des risques, de garanties de prêts conventionnelles ou de programmes de crédit direct dans les réserves. Cela peut également refléter la pression exercée sur les entreprises communautaires pour qu'elles répondent aux besoins urgents en liquidités de la communauté afin de soutenir les programmes sociaux et de logement, ce qui pourrait soulever des questions sur leur modèle d'affaires et leur solvabilité.

¹⁸ « Improving Access to Capital for Aboriginal Entrepreneurs », *Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF)*, p. 44, consulté le 30 juin 2023, https://nacca.ca/wp-content/uploads/2017/04/NAEDB_ImprovingAccessToCapital.pdf.

Dans l'ensemble, les recherches disponibles laissent entendre que les entreprises autochtones font face à de graves contraintes financières et qu'elles n'ont pu accéder qu'à environ un dixième du financement obtenu par les entreprises canadiennes traditionnelles à partir de sources appuyées par le marché et le gouvernement¹⁹. Ce résultat indique d'importantes lacunes en matière de financement et la nécessité d'une nouvelle approche pour mobiliser le financement.

Étude de cas n°1 : Obstacles au financement pour les producteurs alimentaires autochtones : L'expérience de Tea Creek

Jacob Beaton est le propriétaire de Tea Creek, une initiative primée dirigée par des Autochtones qui est axée sur la souveraineté alimentaire et la formation aux métiers. L'expérience de Jacob met en lumière les défis auxquels font face les communautés autochtones pour accéder à des ressources financières au Canada, plus particulièrement les enjeux auxquels sont confrontés les producteurs alimentaires autochtones pour accéder au financement et les solutions qui pourraient favoriser la croissance économique et l'autosuffisance dans le secteur agricole autochtone.

L'accès aux terres est le premier obstacle majeur pour les producteurs alimentaires autochtones, en partie parce qu'ils ne sont pas en mesure d'obtenir du financement à ce titre. L'accès au capital est le deuxième obstacle majeur. L'accès aux outils de financement pour la mise en valeur des terres est limité, même lorsque les peuples autochtones sont propriétaires des terres.

Les banques commerciales traditionnelles sont souvent réticentes à accorder des prêts aux producteurs d'aliments autochtones, exigeant de la bande des garanties qui sont souvent impossibles à obtenir. De plus, le manque de soutien de Financement agricole Canada (FAC), qui n'a accordé qu'un seul prêt à un agriculteur autochtone de la Colombie-Britannique, met en lumière le manque de soutien de la part des institutions financières établies et le manque de priorité accordé aux entreprises agricoles autochtones. La notion arbitraire selon laquelle les terres seront assujetties au processus d'ajout aux réserves (AR), soit l'acquisition de terres privées pour les ajouter aux réserves, a été utilisée comme excuse et a souvent eu pour effet de dissuader les banques de fournir du financement. Cette situation limite les possibilités de financement des agriculteurs autochtones et entrave la croissance de leurs entreprises.

Le peu d'efforts déployés par les institutions existantes pour canaliser les ressources financières directement vers les communautés autochtones est très préoccupant. Les fonds des Autochtones sont souvent absorbés par des intermédiaires et des conseillers, contournant les bénéficiaires visés. La priorité devrait être de veiller à ce que le soutien financier parvienne directement aux communautés autochtones et d'éviter les détournements inutiles qui réduisent l'incidence potentielle de ces ressources. Pour favoriser la croissance économique dans le secteur agricole autochtone, les entreprises et les entrepreneurs autochtones doivent être en première ligne. Il est essentiel de veiller à ce que ces entreprises reçoivent le financement nécessaire et qu'elles soient détenues et exploitées par des Autochtones, ce qui créera des emplois locaux et profitera aux organisations et aux communautés autochtones.

¹⁹ *Idem*, p. 40.

2.4 Gouvernements et communautés autochtones

Les gouvernements autochtones ont également besoin d'un meilleur accès au financement pour répondre aux besoins prioritaires des communautés, pour être en mesure de fournir un soutien financier à leur milieu d'affaires, le cas échéant, et pour être en mesure de gérer et d'assumer efficacement leurs responsabilités financières au fil du temps. Au-delà des garanties, le manque de recettes autonomes est un autre obstacle important au financement autochtone. Par exemple, en 2013, 20 % des Premières Nations n'avaient essentiellement pas de recettes autonomes²⁰. Le CGF préconise la pratique de la monétisation en ayant recours aux flux de trésorerie annuels pour contracter des emprunts à long terme afin de construire des infrastructures communautaires essentielles pour combler le déficit d'infrastructures entre le reste du Canada et les communautés des Premières Nations. On estime que la subvention de 10 ans aidera les Premières Nations à bâtir des communautés plus fortes à long terme, car elle leur permettra de planifier sur plusieurs années. Cette subvention permettra de mobiliser des capitaux par le truchement des débentures de l'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) afin d'amplifier l'impact. Une telle entente démontre le potentiel de transformation de la subvention de 10 ans en permettant aux Premières Nations de répondre aux besoins critiques en matière d'infrastructures et de favoriser le développement durable des communautés.

À titre de rappel, la plupart des petites villes et municipalités et des municipalités éloignées bénéficient de l'expertise de haut niveau du gouvernement provincial et de la surveillance réglementaire pour des questions comme la planification et l'exécution des projets d'immobilisations, les marchés publics et la gestion financière, notamment par la mise en commun des ressources et des services publics régionaux. Les communautés autochtones sont souvent confrontées à des défis plus importants en matière d'accès aux compétences de cadres supérieurs et à l'expertise financière en raison d'un manque de capacités, comme le financement ou les compétences organisationnelles nécessaires pour retenir un personnel et des compétences de grande qualité, conjugué à des salaires et des avantages sociaux moins élevés et au vaste mandat de s'occuper de la condition du logement et de promouvoir le développement communautaire.

Les emprunts communautaires traditionnels prennent principalement la forme d'obligations à caractère générale, tandis que les Nations et les communautés autochtones dépendent traditionnellement des transferts budgétaires fédéraux et n'ont pu accéder au financement par emprunt que récemment par l'émission d'obligations par la FNFA, dont seuls les gouvernements des Premières Nations admissibles peuvent bénéficier. Un grand nombre de communautés autochtones font face à une grave lacune en ce qui concerne l'accès aux compétences en matière de surveillance et de gestion financières et la capacité de mobiliser du financement selon des modalités abordables.

²⁰ Dominique Collin et Michael L. Rice, « Evening the Odds: Giving Indigenous Ventures Access to the Full Financial Toolkit », consulté le 30 juin 2023, https://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLI_IndigenousCapital_F.pdf.

Étude de cas n° 2 : Accès limité aux solutions financières et capitaux pour les populations autochtones du Nunavik

À l'instar d'autres régions du Canada, les populations autochtones du nord du Canada éprouvent de la difficulté à accéder à des solutions financières et des capitaux en raison de leur situation particulière et de leur éloignement, ainsi que des limites des institutions financières existantes. La dépendance à l'égard d'une seule institution financière est chose courante dans les communautés du Nord, ce qui présente un risque, car tout problème ou changement pourrait perturber entièrement leur accès au crédit, ce qui souligne la nécessité de la diversification. Bien que certaines banques traditionnelles aient été en mesure de maintenir une bonne relation avec les communautés autochtones éloignées, le manque d'options de rechange les rend vulnérables. Les conditions uniques du marché dans le Nord, comme l'absence d'un marché robuste de revente des terres et les difficultés de monétisation des actifs, présentent de grands défis pour les institutions financières. Il est alors crucial de donner en garantie des actifs mobiliers ou des comptes débiteurs pour obtenir du financement.

C'est le cas des corporations foncières du Nunavik, pour lesquelles la CIBC a été la principale source de financement de projets fonciers. Dans ce cas, la CIBC finance principalement des projets d'infrastructures, mais il existe un besoin de financement dans d'autres secteurs pour lesquels il est plus difficile d'obtenir du financement, comme la machinerie lourde. Cependant, pour obtenir du financement auprès des banques traditionnelles, comme la CIBC, il faut souvent surmonter de multiples obstacles bureaucratiques, tels qu'un plan d'affaires détaillé et une ventilation détaillée des subventions, ce qui peut limiter l'accès au financement.

Les questions de capacité et de gouvernance compliquent davantage les choses. La petite taille des communautés et le roulement élevé du personnel externe posent des défis en matière de renforcement des capacités et de gouvernance efficace. Les influences et les décisions politiques peuvent avoir une incidence sur la disponibilité des subventions et des prêts, ce qui crée des incertitudes et des obstacles à l'accès des communautés autochtones au soutien financier.

En conclusion, l'accès limité des populations autochtones du nord du Canada aux solutions financières et aux capitaux entrave la croissance et le développement économiques. La diversification des sources financières, la prise en compte des conditions particulières du marché, la création de mécanismes de financement spécialisés, la mise à disposition d'outils de renforcement des capacités et la promotion de la collaboration entre les communautés autochtones sont autant de mesures essentielles pour assurer des possibilités financières équitables et favoriser la prospérité économique dans ces régions.

2.5 Investissements autochtones dans de grands projets

L'exploitation des ressources est une occasion de croissance clé pour l'économie autochtone. Il existe de nombreuses possibilités d'investissement dans l'exploitation des ressources qui pourraient inclure les Nations autochtones; dans de nombreux cas, les investisseurs nationaux et internationaux bénéficieraient de la présence d'investisseurs autochtones partenaires. Cette possibilité d'investissement est une étape clé dans le processus de réconciliation, un élément important du renforcement du développement économique des Autochtones offrant des avantages socioéconomiques plus importants, ainsi qu'un moyen d'obtenir l'approbation sociale et de légitimer des projets précis d'exploitation des ressources qui peuvent contribuer à faciliter le processus d'approbation réglementaire.

Toutefois, il n'existe actuellement aucune source de financement spécifique pour les investissements autochtones dans des projets d'exploitation des ressources. En principe, le financement par emprunt et par capitaux propres peut provenir de sources multiples, notamment les budgets du gouvernement, les sociétés d'État fédérales, les banques commerciales, les fonds d'investissement privés et les sources sans but lucratif, mais les montants actuellement disponibles risquent d'être limités et le processus d'accès au financement, mal défini. Il est intéressant de constater que les quelques documents de recherche disponibles mentionnent à peine la mobilisation du financement autochtone pour l'exploitation des ressources, ce qui est probablement un reflet exact de la disponibilité actuelle de ce type de financement.

La Coalition des Premières Nations pour de grands projets (CPNGP) a été créée pour promouvoir les intérêts des Autochtones dans les grands projets de ressources et autres. Elle vise à :

- protéger l'air, la terre, l'eau et les plantes médicinales contre les répercussions de l'exploitation des ressources en faisant valoir l'influence de ses membres et les lois traditionnelles sur les processus environnementaux, réglementaires et de négociation;
- recevoir une juste part des avantages découlant des projets entrepris sur les territoires traditionnels de ses membres;
- explorer les possibilités d'accession à la propriété dans le cadre des projets proposés sur les territoires traditionnels de ses membres.

La CPNGP fournit actuellement à ses membres un soutien en matière de capacité opérationnelle dans le cadre de dix projets d'envergure à l'échelle du Canada, chacun prévoyant un investissement en capital des Premières Nations et comportant des coûts en capital totaux cumulés supérieurs à 40 G\$, ce qui représente un besoin de financement important si les Premières Nations doivent détenir des participations significatives dans ces grands projets. Le soutien de la capacité opérationnelle de la CPNGP comprend des outils qui aident les Premières Nations à prendre des décisions éclairées sur les considérations économiques et environnementales associées à l'élaboration de grands projets²¹.

²¹ « First Nations Major Projects Coalition », *Coalition des Premières Nations pour les grands projets*, consulté le 30 juin 2023, <https://fnmpc.ca/>.

2.6 Infrastructures

Les infrastructures représentent un autre segment de marché essentiel au développement économique durable des Autochtones. De 2007 et 2013, le Fonds d'infrastructure des Premières Nations (FIPN) a financé les infrastructures dans les communautés des Premières Nations à hauteur de 234 M\$. Reconduit en 2014-2015, le Fonds alloue au total 155 M\$ sur 10 ans²².

Cependant, ces sommes sont bien en deçà du financement estimé nécessaire au développement d'infrastructures communautaires adéquates. Dans son rapport de 2015 sur le logement et l'infrastructure, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a estimé à 8,2 G\$ les besoins en matière d'eau, d'égouts sanitaires et pluviaux, de routes, d'éclairage de rues et d'accès aux services, dont 1,0 G\$ pour l'eau et les eaux usées. En comparaison, le financement disponible dans le Budget principal des dépenses de 2015-2016 était de 1,2 G\$, dont 330 M\$ pour l'eau²³.

Le gouvernement fédéral s'était engagé à combler l'écart d'ici 2030. Cependant, les études en cours indiquent que le déficit d'infrastructures s'élève au montant stupéfiant de 349,2 G\$ (et cette estimation ne comprend pas les établissements métis ou les communautés inuites)²⁴. En réalité, l'écart en matière d'infrastructures entre les communautés autochtones et le reste du Canada continue de se creuser, et il y a un manque important de financement pour les besoins fondamentaux des communautés. Bien que les récentes augmentations budgétaires du financement des infrastructures autochtones soient notables, elles sont encore loin de combler cet écart de façon significative²⁵.

PRODUCTION, TRANSPORT ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

Il existe un potentiel considérable d'investissement autochtone dans la production et la distribution d'électricité. De nombreuses Nations autochtones sont mal desservies par les services publics d'électricité provinciaux et dépendent de sources d'énergie conventionnelles comme les génératrices au diesel pour la production d'électricité à l'échelle locale. Les Nations autochtones examinent des options pour renforcer leur propre capacité de production d'électricité, idéalement sur une base plus durable.

La transition vers une économie à faibles émissions de gaz à effet de serre (GES) signifie qu'il y aura une pression croissante, et une occasion, d'investir dans de nouvelles sources d'énergie sans émissions ou à faibles émissions de GES, comme l'électricité renouvelable d'origine éolienne, solaire et hydroélectrique à petite échelle, ainsi que dans des capacités de stockage. Le gouvernement fédéral a présenté cinq nouveaux crédits d'impôt à l'investissement propre dans le budget de 2023, y compris des incitatifs pour les véhicules électriques, les maisons écoénergétiques, les technologies propres, les biocarburants et la production d'hydrogène conçus pour encourager les investissements qui contribuent à un avenir plus durable et plus respectueux

²² « Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples: The Challenges and Successes of Indigenous Economic Development in Canada », *Canada, Sénat du Canada*, 12 juin 2015, p. 10, consulté le 30 juin 2023, <https://sencanada.ca/content/sen/Committee/412/appa/rep/rep12jun15-f.pdf>.

²³ *Idem*, p. 48.

²⁴ Ernie Daniels, « How Ottawa could turn 200 million \$ into 4 billion \$ for Indigenous infrastructure », *Financial Post*, 21 mars 2023, <https://financialpost.com/news/economy/paternalism-partnership-close-indigenous-infrastructure-gap>.

²⁵ Allan Clarke, « Bâtir une nation: vers une économie carboneutre grâce au potentiel autochtone », *Leadership avisé RBC*, consulté le 10 octobre 2023, <https://leadershipavise.rbc.com/batir-une-nation-vers-une-economie-carboneutre-grace-au-potentiel-autochtone>.

de l'environnement pour le Canada^{26 27}. Tous ces investissements nécessiteront le financement de projets. En principe, les Nations autochtones pourraient participer activement à la transition énergétique, ce qui serait conforme aux valeurs traditionnelles de préservation des écosystèmes, mais seulement si elles peuvent accéder à un financement adéquat des investissements énergétiques. Idéalement, elles pourraient investir dans des énergies renouvelables à faibles émissions, qui sont souvent concurrentielles par rapport à l'énergie conventionnelle, et même vendre les surplus de production d'électricité à un réseau plus vaste.

TELECOMMUNICATIONS

Les télécommunications sont un autre domaine où les Nations autochtones éloignées ont été mal desservies par les services publics traditionnels. Les progrès technologiques permettent de plus en plus d'aller de l'avant et d'envisager des moyens numériques de connexion à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté par téléphone et par Internet. Les Nations autochtones examinent actuellement la façon de construire et d'exploiter leur propre capacité de télécommunications. Néanmoins, un accès fiable au financement est une variable fondamentale du progrès.

Il existe également des exigences en matière de financement des infrastructures afin d'accroître la valeur des terres mises en réserve à des fins de développement économique, le plus souvent à des fins de location résidentielle ou industrielle à long terme à des non-membres. Une proportion importante et croissante de l'accès des Autochtones au financement de prêts commerciaux pour les infrastructures est axée sur les besoins des Premières Nations qui ont d'importantes possibilités de développement économique en matière de location de terres. Les besoins et le potentiel sont importants, mais il y a souvent un décalage entre les recettes de l'impôt foncier d'une Nation et les dépenses correspondantes des administrations locales. Il en résulte un déficit de financement important qu'il faut combler si l'on veut répondre adéquatement aux besoins d'infrastructures et aux objectifs de développement à long terme.

²⁶ « Le ministre Guilbault présente les cinq grands nouveaux crédits d'impôt à l'investissement propre prévus dans le budget de 2023 pour appuyer une économie canadienne durable et propre », *gouvernement du Canada*, consulté le 10 octobre 2023, <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2023/04/le-ministre-guilbeault-presente-les-cinq-grands-nouveaux-credits-dimpot-a-linvestissement-propre-prevus-dans-le-budget-de-2023-pour-appuyer-une-eco.html>.

²⁷ Glen Hodgson, « Game On: Implications of the U.S. Inflation Reduction Act for Canadian Competitiveness », *Institut C.D. Howe*, juin 2022, consulté le 17 juillet 2023, <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/game-implications-us-inflation-reduction-act-canadian-competitiveness>.

2.7 Logement et accession à la propriété

Un logement adéquat pour les Autochtones est à la fois un besoin humain fondamental auquel il faut répondre et une source potentielle de possibilités économiques et de création de richesse en tant que source initiale de capital pour les entrepreneurs. Il existe des visions concurrentes sur la façon dont de meilleurs logements pour les Autochtones devraient être construits et financés (par exemple, investissement dans les logements sociaux financés par des transferts financiers, par opposition à des propriétés détenues par des emprunteurs), mais il s'agit clairement d'un sujet prioritaire en matière de financement autochtone. Les consultations laissent entendre qu'il est nécessaire de déterminer la structure des prêts au logement sans utiliser les terres comme garantie. Différents modèles d'accession à la propriété et de financement doivent être réévalués et mis à l'essai, notamment en examinant d'autres initiatives de financement novatrices dans les communautés autochtones et à l'échelle mondiale.

Par exemple, le Fonds d'aide au logement du marché des Premières Nations a pour mandat de faciliter l'accès au financement pour les logements fondés sur des prêts dans les communautés des Premières Nations. Le Fonds aide les communautés des Premières Nations à se doter des capacités nécessaires pour soutenir et maintenir les programmes de logement fondés sur des prêts, contribuant ainsi au bien-être social et à l'amélioration civique des communautés des Premières Nations et de leurs résidents. L'objectif global est de favoriser l'établissement d'un système dans lequel les résidents des Premières Nations ont les mêmes possibilités de logement sur les terres appartenant à la communauté – qu'il s'agisse de réserves, de terres visées par un règlement ou de terres mises de côté – que les Canadiens ont dans leurs communautés. Alors que le Fonds met l'accent sur l'augmentation des possibilités d'accession à la propriété fondée sur des prêts dans les réserves, sa vision actuelle est la suivante : chaque famille des Premières Nations a la possibilité d'avoir un logement sur sa propre terre dans une communauté forte²⁸.

Dans les réserves, où la *Loi sur les Indiens* régit la gestion des terres et du logement, une proportion importante des Autochtones vivent dans des logements subventionnés fournis par le gouvernement fédéral ou les gouvernements des Premières Nations. Cette dépendance à l'égard des logements subventionnés est en partie attribuable à des facteurs historiques et systémiques qui ont limité l'accès des communautés autochtones à la propriété privée, ainsi qu'au manque d'options de financement et d'infrastructures disponibles dans les régions éloignées et isolées. Le logement subventionné des Premières Nations est également attribuable aux niveaux de revenu plus faibles dans les réserves.

Le manque alarmant de logements dans les réserves entraîne un surpeuplement et d'importantes pénuries de logements. Ces défis suscitent des conditions de vie inférieures aux normes qui ont des répercussions sociales, sanitaires et économiques importantes sur les communautés autochtones, surtout compte tenu de l'évolution démographique au sein des populations autochtones.

²⁸ « Fonds pour les habitations du marché des Premières Nations, Rapport annuel 2022 », *Fonds pour les habitations du marché des Premières Nations*, consulté le 30 juin 2023, <https://www.fnmhf.ca/wp-content/uploads/2023/06/fnmhf-2022-annual-report-fr.pdf>, p. 4.

Pour remédier à la situation du logement, il faut une collaboration entre les gouvernements, les dirigeants autochtones et les organismes de logement. Des initiatives sont nécessaires pour améliorer les infrastructures de logement, accroître l'accès à des options de financement abordables et fournir un soutien au renforcement des capacités en matière de gestion du logement dans les communautés autochtones. Les efforts devraient également viser à habiliter les communautés autochtones à exercer un plus grand contrôle sur leurs décisions en matière de logement et à appuyer l'élaboration de solutions de logement culturellement adaptées qui répondent à leurs besoins particuliers.

Étude de cas n° 3 : Défis de la Première Nation de Membertou en matière de logement, de propriété foncière et de finances

La Première Nation de Membertou, une communauté mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse, a fait face à d'importants défis en ce qui concerne l'accès au logement, à la propriété des terres et aux ressources financières. Pour des raisons historiques, les banques sont peu disposées à accorder des prêts aux communautés autochtones, ce qui a entravé leur accès au capital. Cependant, en établissant des relations personnelles avec les directeurs de banque, la Première Nation de Membertou a réussi à obtenir de petits prêts et a pu renforcer la communauté au fil du temps.

La diversification des flux de trésorerie dans les réserves s'est avérée un autre obstacle pour la Première Nation de Membertou. Malgré le manque d'infrastructures, la communauté a établi des relations de confiance avec les entrepreneurs, les banquiers et les fournisseurs. Au cours des deux dernières décennies, la Première Nation de Membertou a étendu la propriété de ses terres de 350 acres à 2 000 acres en tirant parti de conventions hypothécaires sur de longues périodes. Cette approche novatrice a permis à la communauté de contourner les limites imposées par les banques et la *Loi sur les Indiens*, en s'appuyant sur la réputation, la confiance et les accords à l'amiable. La Première Nation de Membertou a constaté que certaines banques ont démontré une meilleure compréhension des finances autochtones que d'autres et ont accordé davantage d'attention à la substance des transactions et la viabilité financière qu'aux formalités administratives, favorisant ainsi une relation bancaire de soutien et contribuant à la croissance économique de la Première Nation de Membertou.

Dans le cadre de ses projets d'habitation, la Première Nation de Membertou a travaillé avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Cependant, le programme de financement de logements dans les réserves de la SCHL (article 95), n'a pas répondu aux besoins de la communauté. Confrontée à la bureaucratie et à un soutien limité, la Première Nation de Membertou s'est tournée vers les institutions financières pour faciliter la construction de logements dans ses réserves, ce qui a fait ressortir la nécessité de trouver d'autres solutions lorsque les programmes gouvernementaux s'avèrent insuffisants.

Pour la Première Nation de Membertou, des défis subsistaient pour obtenir du financement pour les grands projets d'infrastructures, comme ceux des secteurs de l'énergie éolienne et de l'énergie. Le manque d'expérience et de compréhension des besoins des communautés autochtones par les institutions de financement, y compris les institutions financières d'État, a entravé les progrès. La Première Nation de Membertou a souligné le besoin d'avoir des institutions financières autochtones spécialisées dans le financement des infrastructures pour fournir le soutien nécessaire.

L'expérience de la Première Nation de Membertou a mis en lumière les obstacles auxquels les communautés autochtones sont confrontées pour accéder au financement, au logement et aux infrastructures. Ils révèlent l'importance des relations fondées sur la confiance, de l'élimination des obstacles systémiques et du besoin d'institutions financières spécialisées dirigées par des Autochtones. En relevant ces défis, les décideurs politiques et les institutions financières peuvent travailler à créer un paysage financier plus inclusif et équitable pour les entrepreneurs et les communautés autochtones partout au Canada.

2.8 Autres segments de marché

AGRICULTURE, PECHE, AGROALIMENTAIRE

La chaîne de valeur alimentaire, de la terre et de l'océan à la table, est un segment d'entreprise autochtone ayant un potentiel de croissance qui exige du financement pour se développer. La transaction de Clearwater Seafoods est un exemple intéressant de la façon dont les communautés autochtones peuvent assumer une participation dans le segment de l'approvisionnement alimentaire.

Étude de cas n° 4 : Créer de nouvelles possibilités pour les communautés autochtones

L'entente novatrice entre les communautés autochtones et Clearwater Seafoods, une entreprise de produits de la mer de premier plan au Canada, représente un partenariat transformateur et offre aux communautés autochtones la possibilité de participer activement au développement économique de l'industrie des produits de la mer tout en favorisant des pratiques durables et l'autonomisation communautaire. L'entente prévoit l'acquisition de Clearwater Seafoods par les Premières Nations mi'kmaq et d'autres communautés autochtones, dont la valeur est estimée à environ 1 G\$, et qui est financée par un investissement en capital et un financement par emprunt. En devenant propriétaires, les communautés autochtones obtiennent un pouvoir décisionnel, un partage des bénéfices et la possibilité de créer des retombées économiques et des emplois durables dans l'industrie des produits de la mer. Qui plus est, cette entente s'harmonise avec les valeurs autochtones d'intendance environnementale, favorisant des pratiques de pêche responsables et la préservation des écosystèmes marins. Elle favorise également la préservation culturelle en permettant aux communautés de revitaliser les pratiques de pêche traditionnelles et de transmettre le savoir culturel aux générations futures. Ce partenariat novateur illustre le potentiel de croissance économique inclusive et de réconciliation dans le secteur canadien des produits de la mer.

La chaîne d'approvisionnement alimentaire dans son ensemble est un segment attrayant en raison de sa stabilité générale et de la solide demande des consommateurs tout au long du cycle économique. La demande de denrées alimentaires connaît généralement une croissance régulière liée aux tendances de croissance de la population et des revenus, ce qui la rend largement résistante aux récessions. Les obstacles à l'entrée sur le marché des nouveaux produits alimentaires sont également relativement faibles, même si des efforts sont nécessaires pour renforcer les compétences techniques et de gestion des Autochtones dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans son ensemble.

SERVICES

Le segment des services occupe une grande part de l'économie autochtone, englobant les services commerciaux et de détail ainsi que les services personnels, professionnels et de divertissement. La nécessité d'élargir l'accès au financement pour l'économie des services autochtones peut varier grandement selon le sous-segment et l'entreprise, mais un meilleur accès au financement de démarrage et de croissance est essentiel pour presque toutes les entreprises de services. Un sous-segment comme les services commerciaux et de détail devra financer des investissements et des stocks, bien qu'il dispose des flux de trésorerie générés par ses activités pour s'acquitter de ses obligations de paiement de la dette.

Les services de divertissement, tels que les casinos, ont des besoins de financement distincts, notamment des coûts d'investissement et de démarrage importants; ils présentent également des avantages financiers évidents en termes de revenus générés une fois qu'ils sont exploités de façon durable. Ce modèle d'affaires a permis à certaines entreprises de services de divertissement autochtones de tirer directement parti des marchés obligataires pour obtenir du financement²⁹.

INDUSTRIE LEGERE

L'industrie légère pourrait devenir un créneau de l'économie autochtone, surtout lorsqu'elle peut se démarquer en misant sur la culture et le patrimoine autochtones. Un accès plus fiable au financement à des montants supérieurs à ceux actuellement offerts par la BDC (qui prête jusqu'à 350 000 \$)³⁰, parmi d'autres intrants clés, pourrait aider l'industrie légère dans les communautés autochtones à passer d'un secteur informel à un secteur d'activité plus formel et durable.

CONSTRUCTION ET INGENIERIE

L'un des principaux défis pour les entrepreneurs autochtones est la capacité de fournir des cautionnements (paiements anticipés ou cautionnements d'exécution). Comme pour le fonds de roulement, ces facilités exigent habituellement que des liquidités ou d'autres formes de garanties soient émises par une banque ou une société de cautionnement spécialisée. Des cautionnements sont également nécessaires pour que les entreprises autochtones puissent répondre aux appels d'offres sur les marchés publics.

²⁹ Le River Cree Resort and Casino, à Edmonton, aurait été la première société appartenant à des Autochtones à émettre une dette publique (évaluée à 200 M\$ CA par le Globe and Mail) grâce une émission d'obligations transfrontalières réussie, assortie d'une notation B de S&P et DBRS. « First Nations and Inuit Access to Capital for Economic Development, Business and Infrastructure: A Quantitative Assessment of the Access and the Gaps », *Waterstone Strategies et ATC Innovators*, p. 23, consulté le 30 juin 2023.

³⁰ <https://www.bdc.ca/fr/je-suis/entrepreneur-autochtone>.

Certains secteurs, tels que les activités forestières ou la logistique, font face à des défis semblables en matière de financement des fonds de roulement.

Étude de cas n° 5 : Cautionnement des entreprises de construction des Premières Nations

Le cautionnement et le soutien au crédit pour les projets des entreprises de construction autochtones sont généralement très difficiles à obtenir. La valeur de la garantie soulève des questions fondamentales. Un accès insuffisant au cautionnement signifie que des liquidités sont nécessaires pour soutenir ces projets, ce qui représente un fardeau coûteux pour le bilan des entreprises de construction. Compte tenu des contraintes financières dans les réserves, il est également plus difficile pour les entreprises de construction autochtones de saisir des occasions d'affaires hors réserve.

EDC, une société d'État fédérale, propose actuellement un programme national de cautionnement, et c'est vraiment la seule institution financière d'État qui possède l'expertise nécessaire pour offrir un tel programme. Le mandat d'EDC est lié aux exportations et comporte une exigence d'admissibilité liée aux exportations. Les entreprises de construction autochtones ont déclaré que les pouvoirs de cautionnement et de garantie d'EDC leur ont permis d'obtenir des contrats hors réserve, ce qui est habituellement plus difficile pour elles. EDC s'est associée à la Banque des Premières Nations du Canada dans le cadre de projets, et dix entreprises des Premières Nations ont bénéficié de ce programme.

Cependant, il est difficile de respecter les critères d'admissibilité au programme d'EDC, qui sont axés sur les transactions et les exportations. Les critères sont contraignants pour de nombreux nouveaux acteurs sur le marché, car il y a eu très peu de possibilités d'exportation pour les entreprises autochtones par le passé.

On a laissé entendre que les critères d'admissibilité d'EDC pourraient être davantage axés sur l'identification et la création de possibilités d'exportation pour les entreprises autochtones, plutôt que sur les antécédents d'exportation.

3. Disponibilité actuelle du financement autochtone



3.1 Institutions et accords financiers autochtones

Un éventail d'institutions financières, de programmes et d'accords autochtones établis ou émergents mobilisent du financement au Canada. Ces entités exercent leurs activités dans diverses régions et secteurs et s'efforcent de combler les nombreuses lacunes en matière de financement autochtone. Parmi les principales institutions et les principaux accords, on note de multiples programmes d'institutions financières autochtones (IFA), des initiatives gouvernementales et des accords de partenariat.

Il y a essentiellement quatre groupes d'entités financières autochtones qui représentent déjà une source de financement disponible sur le marché pour les communautés autochtones :

- les institutions établies en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (la CFPN, le CGFPN et la FNFA);
- l'ANSAF et les 58 institutions financières autochtones;
- les fonds (par exemple, Fonds de croissance autochtone, Raven Indigenous Impact Fund);
- la Banque des Premières Nations du Canada, la coopérative de crédit Me-Dian au Manitoba, le Peace Hills Trust et quatre caisses populaires du Mouvement Desjardins au Québec (y compris Wendake et Kahnawake).

Ces acteurs jouent un rôle crucial dans la prestation de services financiers, de soutien et de ressources adaptés aux communautés, aux entrepreneurs et aux entreprises autochtones. Les principales institutions et les principaux accords comprennent :

L'Autorité financière des Premières Nations (FNFA) : La FNFA est une institution d'emprunt collectif et d'investissement sans but lucratif dirigé par les Premières Nations. Elle a pour mandat d'assurer les meilleures conditions de financement à court et à long terme pour ses membres emprunteurs, d'offrir des services d'investissement à ses membres et aux organisations autochtones et de fournir des conseils sur l'élaboration d'un mécanisme de financement à long terme pour les Premières Nations. Pour devenir membre de la FNFA, le gouvernement d'une Première Nation doit collaborer avec le CGF pour élaborer une loi sur la gestion des finances publiques et obtenir un certificat relatif à son rendement financier. Après avoir obtenu le certificat, la Première Nation doit présenter une demande d'adhésion à la FNFA afin d'avoir accès au financement du marché obligataire par l'entremise de la FNFA, en fonction d'une demande de prêt formelle et en vertu d'une loi sur l'emprunt.

En 2022, la FNFA comptait 142 membres et son bilan se chiffrait à 2,2 G\$, en fonction de neuf émissions de débetures³¹.

Institutions financières autochtones (IFA) : Les IFA sont des institutions financières communautaires autonomes et contrôlées par les Autochtones. Les IFA offrent des prêts de développement, du financement d'entreprise et des services de soutien aux entreprises des Premières Nations, des Métis et des Inuits dans toutes les provinces et tous les territoires. Le soutien peut prendre la forme de prêts aux entreprises, de contributions non remboursables, de conseils financiers et de gestion, ainsi que de services de démarrage et de suivi d'entreprise.

³¹ « Rapport annuel 2021 », *Autorité financière des Premières Nations*, consulté le 30 juin 2023, <https://www.fnfa.ca/wp-content/uploads/2023/05/2022-FNFA-Annual-Report-French.pdf>.

On compte actuellement 58 IFA qui sont membres de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF), avec différents niveaux de capitalisation et d'exploitation. L'ANSAF est un réseau d'IFA vouées à stimuler la croissance économique pour tous les peuples autochtones du Canada. L'ANSAF appuie le réseau en renforçant les capacités des IFA et en favorisant le développement des entreprises autochtones. L'ANSAF a pour objectif d'offrir des possibilités aux entrepreneurs autochtones et d'accroître la prospérité des Autochtones au Canada. Ces efforts accroissent l'autonomie sociale et économique et la durabilité des peuples et des communautés autochtones à l'échelle nationale³².

Le réseau des IFA joue un rôle essentiel pour combler les lacunes en matière de financement et les besoins non comblés des entrepreneurs autochtones. Il a accordé 50 000 prêts totalisant 3 G\$ à des entreprises appartenant aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuits. La majorité des IFA peuvent accorder des prêts individuels de l'ordre de 500 000 \$ à 750 000 \$ (prêts et contributions), bien que certaines IFA se limitent à prêter des montants beaucoup moins élevés en raison de capitaux et d'une base d'exploitation inférieurs³³.

Les IFA ont fait de grands progrès pour éliminer bon nombre des obstacles historiques au financement. En renforçant la confiance et la capacité au sein des communautés individuelles, l'ANSAF a plus que doublé le volume annuel de nouveaux prêts depuis 2005.³⁴ Les IFA accordent des prêts que les institutions financières traditionnelles ne peuvent accorder; elles cernent les risques et les atténuent en aidant les entrepreneurs autochtones à les éviter. Les IFA sont devenues des spécialistes de l'évaluation, de l'atténuation et de la gestion des risques pour les entrepreneurs et les communautés autochtones. Le succès de l'ANSAF et du réseau des IFA découle directement de la connaissance que ces institutions financières ont de leurs clients. Le fait de travailler en étroite collaboration avec les emprunteurs leur a permis d'établir de solides relations et de bien comprendre leurs besoins et leur capacité financière. Bien que les IFA prennent davantage de risques que les prêteurs commerciaux traditionnels, les pertes annuelles sur prêts n'ont été que de 2,1 % en moyenne en 2019-2020³⁵.

Le Fonds de croissance autochtone, établi et géré par l'ANSAF, a été créé en 2022. Grâce un investissement de 150 M\$ de la BDC et un capital de 150 M\$, le Fonds a pour objectif d'offrir un meilleur accès au capital aux entrepreneurs autochtones, où la BDC est un investisseur clé en partenariat avec l'ANSAF. Le Fonds offre aux institutions financières autochtones et aux petites et moyennes entreprises (PME) autochtones un meilleur accès au capital, ce qui leur permet de surmonter certains des obstacles auxquels elles ont été confrontées par le passé. Le Fonds se veut un modèle évolutif novateur qui offre aux investisseurs institutionnels et aux investisseurs à impact social un moyen direct de contribuer à la réconciliation économique.

Le capital du Fonds vise à aider les IFA à continuer de soutenir les entreprises autochtones clientes dans leurs communautés et à débloquer la demande de prêts refoulés pour les entreprises autochtones nouvelles et en expansion, ce qui leur permettra d'offrir des prêts à un plus grand nombre d'entreprises. Le Fonds est structuré de manière à accepter les placements

³² *Idem*.

³³ « Home », ANSAF, consulté le 30 juin 2023, www.nacca.ca.

³⁴ Schembri, *Op. Cit.*

³⁵ « Indigenous Financial Institutions », ANSAF, consulté le 30 juin 2023, <https://nacca.ca/indigenous-financial-institutions>.

d'investisseurs qualifiés, comme des fondations publiques et privées, des fiducies autochtones, des sociétés canadiennes et d'autres investisseurs institutionnels³⁶.

Le Raven Indigenous Impact Fund, élaboré par Raven Indigenous Capital Partners, met l'accent sur l'investissement dans des entreprises autochtones en démarrage et en croissance au Canada et aux États-Unis, offrant un investissement en capital de 250 000 \$ à 3,5 M\$ dirigé par des Autochtones dans des entreprises autochtones innovantes et guidées par une mission³⁷. Raven Indigenous Capital Partners est une société d'investissement canadienne qui se concentre sur le soutien aux entreprises dirigées et détenues par des Autochtones. Son approche comprend des investissements stratégiques, le soutien d'idées d'affaires novatrices et la promotion de l'autonomie économique et de la durabilité des peuples autochtones du Canada.

Il existe également quelques **banques et coopératives de crédit autochtones**, notamment :

- Peace Hills Trust (en exploitation depuis plus de 40 ans dans chaque province, sauf le Québec, offrant dépôts et prêts);
- Banque des Premières Nations du Canada (détenue à 80 % par des Autochtones, Inuits et Métis, avec le soutien de la Banque TD);
- Caisses populaires du Mouvement Desjardins au Québec (y compris Wendake et Kahnawake).

Ces banques et coopératives de crédit fonctionnent comme des institutions financières commerciales qui offrent des services financiers de dépôt et de prêt à leurs clients et membres autochtones.

Des fonds d'investissement privés autochtones voient le jour. Longhouse Capital Partners Inc., établie à Vancouver, a récemment été créée pour collaborer avec les Premières Nations en matière d'investissement et de formation de la prochaine génération de chefs d'entreprise. L'entreprise vise à mobiliser jusqu'à 1 G\$ pour financer ses activités. Longhouse est dirigée par son cofondateur et chef de la direction, Fred Di Blasio, membre de la Nation huronne-wendat et ancien cadre de la Nch'Kay Development Corp. M. Di Blasio a souligné que les récentes politiques du gouvernement et décisions des tribunaux transfèrent une richesse importante aux groupes autochtones – des fonds qui doivent être gérés pour les générations futures. « Nous prendrons notre juste place à la table pour veiller à ce que nos valeurs soient respectées et à ce que notre culture soit préservée, tout en assurant notre indépendance économique en tant que partenaires et propriétaires à part entière »³⁸. Une réflexion commence à se développer sur la manière dont des fonds d'investissement concessionnels pourraient être développés.

Outre ces organismes de financement spécifiques, il existe trois programmes provinciaux de garanties de prêts aux Autochtones.

³⁶ « Indigenous Growth Fund », *Association nationale des sociétés autochtones de financement*, consulté le 17 juin 2023, <https://nacca.ca/IGF/>.

³⁷ « Impact Funds », *Raven Indigenous Capital Partners*, consulté le 17 juillet 2023, <https://ravencapitalpartners.ca/investments/impact-funds>.

³⁸ Sean Silcoff, « Indigenous private equity firm Longhouse Capital aims to help First Nations take control of their economic future », *The Globe and Mail*, 11 juin 2023, consulté le 30 juin 2023, <https://www.theglobeandmail.com/business/article-indigenous-private-equity-longhouse-capital/>.

L'Alberta Indigenous Opportunities Corporation (AIOC) est un programme bien capitalisé qui regroupe des prêts directs et des garanties de prêt. Il offre jusqu'à **1 G\$ en garanties de prêts** afin d'aider à réduire le coût du capital pour les groupes autochtones. Initialement axé sur les investissements énergétiques (inclusion des Autochtones dans le secteur pétrolier et gazier), son mandat a été élargi pour inclure d'autres investissements hors du secteur énergétique, ce qui facilite la mobilisation de capitaux à investir dans les secteurs des ressources naturelles, de l'agriculture, des télécommunications et des transports. En général, ses garanties de prêts sont de l'ordre de 20 M\$ à 250 M\$.

La Saskatchewan Indigenous Investment Finance Corporation (SIIFC) fournit des garanties de prêts qui sont stratégiquement harmonisées avec les cinq secteurs économiques sur lesquels la province se concentre : 1) agriculture à valeur ajoutée (par exemple, recherche d'un partenaire autochtone pour un projet de trituration du canola, biodiesel, etc.); 2) secteur énergétique (pétrole et gaz, ressources naturelles, foresterie); 3) énergie verte; 4) fabrication (actuellement peu de fabrication en Saskatchewan, mais des efforts sont déployés en ce sens); 5) participation des Autochtones à l'économie (en accordant la priorité aux projets stratégiques économiques désignés). Ses garanties de prêts sont généralement assorties d'un minimum de 5 M\$.

L'Ontario a mis sur pied le Programme de garanties d'emprunt pour les Autochtones en 2009. Ce programme de 1 G\$ appuie la participation des Autochtones à des projets d'infrastructures électriques, notamment l'infrastructure axée sur l'énergie renouvelable en Ontario (par exemple, la production d'énergie éolienne, solaire et hydraulique) et des projets de transport d'énergie. Une garantie d'emprunt provinciale est accordée à une entité autochtone pour financer en partie son investissement en capital (habituellement environ 75 %) dans un projet admissible. Le programme est mis à la disposition des entités détenues en exclusivité par des communautés autochtones. L'Office ontarien de financement (OOF) administre le programme.

Toutefois, il convient de noter que d'autres provinces comptant d'importantes populations autochtones ne disposent pas de programme de garanties de prêts, en particulier le Manitoba, la Colombie-Britannique et le Québec. Par exemple, les membres de la Coalition des Premières Nations pour de grands projets ont obtenu des garanties pour trois projets importants d'une valeur cumulée de 14,5 G\$, tous nécessitant un financement par capitaux propres au cours des 18 à 24 prochains mois. Il est à noter qu'aucun de ces projets n'est situé dans des provinces dotées de programmes de soutien à la participation des Premières nations³⁹.

³⁹ « Major Projects », *Coalition des Premières Nations pour les grands projets*, consulté le 10 octobre 2023, <https://fnmpc.ca/projects/>.

3.2 Institutions financières traditionnelles

BANQUES COMMERCIALES

Les consultations ont révélé que l'accès aux banques commerciales canadiennes pour le financement de l'économie autochtone est limité et inégal. Si la plupart des banques canadiennes semblent avoir mis en place une certaine capacité interne de prêts aux Autochtones, l'expérience à ce jour a été mitigée – l'accès au crédit aurait été satisfaisant dans certains cas, comme dans le nord du Québec, mais décevant dans d'autres cas, avec étonnamment peu de concurrence entre les banques pour développer leurs activités de financement autochtone. Lorsqu'un crédit bancaire est offert aux emprunteurs autochtones, il peut n'y avoir qu'une ou que quelques institutions financières qui exercent leurs activités dans une région ou un segment de marché donné, souvent avec un petit nombre de personnes responsables des prêts au sein de l'institution. Une grande partie du crédit bancaire disponible semble être fondée sur des garanties de dirigeants des Premières Nations de confiance ou d'autres groupes autochtones; l'incapacité de prendre des garanties sur les réserves est reconnue comme un obstacle particulier à un financement accru des banques commerciales. Les services bancaires aux Autochtones ne sont souvent offerts que pour le développement des affaires avec peu de responsabilités réelles en matière de crédit. Ces services font l'objet des mêmes critères de prêt et des mêmes normes de gestion des risques que tous les autres secteurs d'activité au sein des banques.

INSTITUTIONS FINANCIERES D'ÉTAT FEDERALES

De même, les consultations ont fait ressortir l'inégalité d'accès au financement autochtone auprès des institutions financières d'État fédérales. En principe, ces dernières semblent avoir développé des programmes et des capacités institutionnelles pour faire affaire avec les Autochtones.

La BDC affirme qu'elle soutient les entrepreneurs autochtones depuis plus de 25 ans en leur offrant du financement et des conseils adaptés à leurs possibilités et défis d'affaires uniques. En plus de son soutien en tant qu'investisseur principal dans le Fonds de croissance autochtone, la BDC a indiqué qu'elle a offert des services à 982 entrepreneurs autochtones en 2022, ce qui représente 103 % de la cible (aucun volume d'affaires distinct pour les Autochtones n'est indiqué)⁴⁰. Conformément au mandat de la BDC de soutenir les petites entreprises, le montant maximal des prêts est relativement faible.

La SCHL établit des relations avec des partenaires autochtones et contribue à combler les lacunes en matière de logement grâce à la prestation de divers programmes de logement. En 2022, la SCHL a financé plus de 11 045 logements pour les communautés autochtones et nordiques, en affectant 225 M\$ pour des réparations, dont 5 M\$ engagés à la fin de l'année. Un montant supplémentaire de 200 M\$ est alloué au maintien de 7 000 unités de logement pour les Autochtones dans diverses régions. Cependant, le financement fourni est loin de répondre à la demande et ne permet pas de remédier à la pénurie de logements dans les réserves. Comme l'a souligné l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario (ALSBLO), la population autochtone de l'Ontario est plus jeune que la population générale, avec une moyenne d'âge de 33,6 ans (contre 40,7 ans pour l'Ontario) et une population croissante qui a augmenté de 54 %

⁴⁰ « BDC Rapport annuel 2022 », *Banque de développement du Canada*, consulté le 30 juin 2023, <https://www.bdc.ca/globalassets/digizuite/37760-bdc-rapport-annuel-2022.pdf>.

entre 2006 et 2016. Ce groupe de jeunes laisse présager une demande prolongée de logements en raison de la formation de futures familles autochtones.⁴¹

Il convient de souligner que l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRS) a suscité un vif intérêt de la part des entités dirigeantes et des organisations autochtones, de sorte que 41 % de tous les logements créés dans le cadre de l'ICRS seront destinés aux Premières Nations, aux Inuits ou aux Métis⁴². Parmi les autres programmes de la SCHL, citons le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, qui aide les communautés autochtones à aménager, à rénover et à administrer des logements locatifs abordables sur les terres de réserve, et le Programme de logement locatif en vertu de l'article 95, qui soutient la construction, la rénovation et l'exploitation de logements locatifs abordables dans les réserves pour les personnes et les familles à faible revenu et qui accorde des subventions aux organismes sans but lucratif ou aux Premières Nations admissibles afin de réduire les coûts de location et d'offrir des options de logement abordables. La SCHL dispose également d'un Fonds d'innovation qui apporte un soutien financier aux organisations, aux gouvernements et aux fournisseurs de logements autochtones afin d'élaborer et de mettre en œuvre des approches novatrices pour relever les défis liés au logement des Autochtones, ainsi qu'un Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) qui fournit un soutien financier à des projets de logements abordables partout au Canada, y compris des projets axés sur le logement autochtone, sous forme de prêts à faible coût, de contributions et d'autres outils financiers pour faciliter la construction de nouveaux logements, la rénovation de propriétés existantes, et la prestation de services de logement supervisé.

La BIC a établi deux objectifs commerciaux pour les investissements autochtones. Elle vise à investir 1 G\$ en partenariat avec les peuples autochtones et au profit de ceux-ci. Cela comprend à la fois le montant des investissements de la BIC dans des projets qui servent directement les communautés autochtones et une part du montant de l'investissement de la BIC proportionnelle à la participation des Autochtones au capital lorsqu'elle investit aux côtés d'une communauté autochtone dans un projet d'infrastructures. Elle a déclaré des résultats de 65 M\$ en 2021-2022. La BIC a également pour objectif de combler le déficit d'infrastructures de 60 communautés autochtones au total. Elle a aidé quatre communautés autochtones à cet égard en 2022⁴³.

EDC signale que son approche de « commerce inclusif » a vu le jour en 2018 d'abord sous la forme d'une stratégie pour les entreprises détenues ou dirigées par des femmes, et a progressivement donné lieu à la création d'une équipe de trois responsables nationaux – pour les entreprises détenues ou dirigées par des femmes, des personnes autochtones et des personnes noires. Cette stratégie continue d'évoluer afin d'aider davantage d'entreprises canadiennes détenues ou dirigées par des membres de groupes en quête d'équité à réaliser leur potentiel de croissance. Doté d'une enveloppe de 200 M\$, son Programme d'investissement pour le commerce inclusif vise à aplanir les difficultés auxquelles se heurtent les entreprises détenues ou dirigées par les membres de groupes en quête d'équité et à créer des débouchés pour elles en s'attaquant à l'un des principaux obstacles entravant leur croissance : l'accès équitable au capital. En 2022, les investissements comprenaient une participation dans Raven Indigenous Impact Fund II, qui investira dans des entreprises dirigées ou détenues par des Autochtones de l'Amérique du Nord.

⁴¹« Urban and Rural Indigenous Housing Plan for Ontario », *ONPHA*, Ontario Aboriginal Housing, 27 août 2020, <https://www.ontarioaboriginalhousing.ca/wp-content/uploads/2020/08/ONPHAs-Urban-and-Rural-Indigenous-Housing-Plan-for.pdf>.

⁴² *Idem*, p. 32.

⁴³ « Rapport annuel 2021-2022 », *Banque de l'infrastructure du Canada*, consulté le 30 juin 2023, <https://cdn.cib-bic.ca/files/documents/reports/fr/Rapport-Annuel-2021-22.pdf>.

Les volumes d'investissement des entreprises autochtones dans le cadre du Programme d'investissement pour le commerce inclusif ont été de 40 M\$ en 2022⁴⁴.

Financement agricole Canada (FAC) indique que l'organisme tient compte des questions de diversité dans ses programmes, y compris pour les exploitants agricoles autochtones. Il a mis sur pied une équipe de professionnels du crédit axée sur les clients autochtones et cherche à obtenir une certification dans le cadre d'un programme offert par le CCCA. Aucun résultat d'entreprise autochtone ne semble avoir été déclaré⁴⁵. Cependant, FAC travaille activement à son programme de prêts aux Autochtones afin d'améliorer la participation des Autochtones à l'agriculture. Les renseignements ont été recueillis auprès de 30 496 clients au sujet de la déclaration sur les droits des peuples autochtones, et 665 personnes avaient déclaré être Autochtones en mars 2023⁴⁶. Cela réitère l'engagement de FAC à promouvoir la diversité et l'inclusion dans le secteur agricole. Néanmoins, l'objectif d'inclure les Autochtones dans un programme dominé par des allochtones peut perpétuer les inégalités en faisant de la diversité une considération plutôt qu'une condition nécessaire à l'équité.

Toutefois, les intervenants consultés ont indiqué que les institutions financières d'État avaient réalisé très peu d'opérations commerciales avec des Autochtones. Un intervenant a indiqué qu'il n'était au courant que d'un seul prêt accordé par FAC à des Autochtones. La BDC était généralement considérée comme un participant au marché financier autochtone, mais elle est peu connue des entreprises autochtones et impose des limites de prêt maximales qui, souvent, ne répondent pas aux besoins. EDC a joué un rôle occasionnel en aidant les institutions financières autochtones à mobiliser du financement et des investissements commerciaux et à répondre à certaines exigences de cautionnement pour les entrepreneurs autochtones sur le marché intérieur. La BIC souhaite jouer un rôle actif dans l'établissement d'un portefeuille de prêts pour les infrastructures autochtones, avec un objectif de 1 G\$, mais il s'agit d'une institution relativement nouvelle, avec de faibles volumes de prêts jusqu'à présent. La SCHL n'a pas été mentionnée dans les consultations.

Aucune institution financière d'État n'a le mandat d'entreprendre le développement industriel ou le développement des ressources nationales, si bien que les emprunteurs autochtones et allochtones doivent généralement compter sur les banques commerciales. Si les institutions financières d'État doivent jouer un rôle significatif dans le financement des investissements autochtones dans le cadre de grands projets, elles doivent à tout le moins obtenir un consentement préalable libre et éclairé pour leur participation. Les entreprises autochtones devraient être soutenues dans leur participation aux marchés publics et, bien entendu, les projets doivent tenir pleinement compte des répercussions sociales et environnementales connexes et les atténuer.

L'annexe C présente une évaluation détaillée du caractère adéquat des sources de financement autochtones existantes.

⁴⁴ « Rapport annuel 2023 », *Exportation et Développement Canada*, p. 26, consulté le 30 juin 2023, <https://www.edc.ca/fr/about-us/corporate/corporate-reports/2022-annual-report.html>.

⁴⁵ « Rapport annuel 2021-2022 », *Financement agricole Canada*, consulté le 30 juillet 2023, <https://www.fcc-fac.ca/fr/rapports/ar-ra-2021-22-f>.

⁴⁶ « Société - Populations et communautés autochtones », *Financement agricole Canada*, s. d., <https://www.fcc-fac.ca/fr/a-propos-de-fac/esg/social.html>.

3.3 Ampleur des lacunes en matière de financement autochtones

Quelle est l'ampleur des lacunes en matière de financement pour l'économie autochtone? Il n'existe pas de données détaillées ni d'enquête sur la demande non satisfaite sur le marché, de sorte que des approximations seront utilisées pour estimer les lacunes du marché.

Lacunes en matière de financement des entreprises : Des recherches antérieures ont indiqué que l'accès au capital sur les marchés des entreprises détenues par des Premières Nations et à des Inuits était 11 fois moins élevé que celui de la plupart des entreprises canadiennes comparables. Elles ont pu accéder à moins du dixième du capital sur les marchés dont disposent les entreprises canadiennes comparatives. L'ANSAF signale que son réseau d'institutions financières d'État a accordé 3 G\$ en financement à des entreprises appartenant aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuits. Si l'on cumule ces données, le déficit de financement des entreprises autochtones s'élève à environ 30 G\$.

Lacune en matière de financement de projets : Les membres de la CPNGP élaborent un portefeuille de grands projets d'infrastructures et de ressources à l'échelle du Canada, chacun comportant une composante d'investissement réel ou potentiel des Premières Nations. Il y aurait actuellement plus de dix projets dans le portefeuille, dont les coûts en capital totaux sont supérieurs à 40 G\$.

Étude de cas n° 6 : Favoriser la réconciliation économique au moyen d'un programme national de garanties de prêts aux Autochtones

La Coalition des Premières Nations pour les grands projets (CPNGP), qui représente plus de 140 Nations membres, a plaidé en faveur d'un programme national de garanties de prêts pour les Autochtones lors d'une délégation multisectorielle à Ottawa. Le principal objectif du programme est de relever le défi que pose l'accès aux capitaux pour les Nations autochtones et de veiller à ce que leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, soit respecté. Il vise à combler le déficit d'investissement dans l'économie de transition du Canada, où les grands projets énergétiques sont souvent réalisés sur des terres autochtones.

Des programmes de garanties de prêts pour les Autochtones ont déjà été mis en place avec succès dans des provinces comme l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta. Par exemple, en septembre 2022, l'Alberta Indigenous Opportunities Corporation (AIOC) a facilité la propriété autochtone de pipelines d'Enbridge d'une valeur de 1,12 G\$ au moyen d'une garantie de prêt.

Cependant, de tels programmes ne sont pas disponibles à l'extérieur de ces provinces. La CPNGP insiste sur la nécessité d'un programme national de garanties de prêts pour les Autochtones, d'autant plus qu'elle finalise d'importants projets d'une valeur de 14,5 G\$ qui nécessitent un investissement en capital au cours des 18 à 24 prochains mois dans les provinces dépourvues d'un programme qui appuie les Premières Nations dans leur quête de participation au capital.

La CPNGP soutient que l'établissement d'un programme national de garanties de prêts pour les Autochtones est essentiel pour éliminer les obstacles historiques et promouvoir la réconciliation économique par la participation équitable des Autochtones aux projets énergétiques. Cette initiative ouvre de nouvelles perspectives économiques qui profiteront aux communautés autochtones, à l'économie canadienne et aux générations futures. La collaboration et le soutien unifié des Nations autochtones et du secteur privé sont essentiels pour favoriser une croissance économique durable tout en respectant les droits et les aspirations des peuples autochtones.

Source CPNGP⁴⁷

Pour ce qui est de l'avenir, la CPNGP croit que le marché potentiel des projets autochtones est énorme. On entrevoit plus de 470 projets, d'une valeur de 520 G\$ à 550 G\$, souvent dans des secteurs ayant de solides assises financières qui reposent sur des prix réglementés ou des contrats d'achat ferme.

La CPNGP laisse entendre que l'investissement autochtone dans ces projets pourrait aller de 10 % de la valeur du projet à 50 % ou plus. La demande d'investissements autochtones dans de grands projets pourrait se situer entre 10 G\$ et 50 G\$. Les Premières Nations ne disposent généralement pas de leurs propres ressources financières pour ce genre d'investissement en capital, de sorte que la majeure partie de ce montant devra être financée.

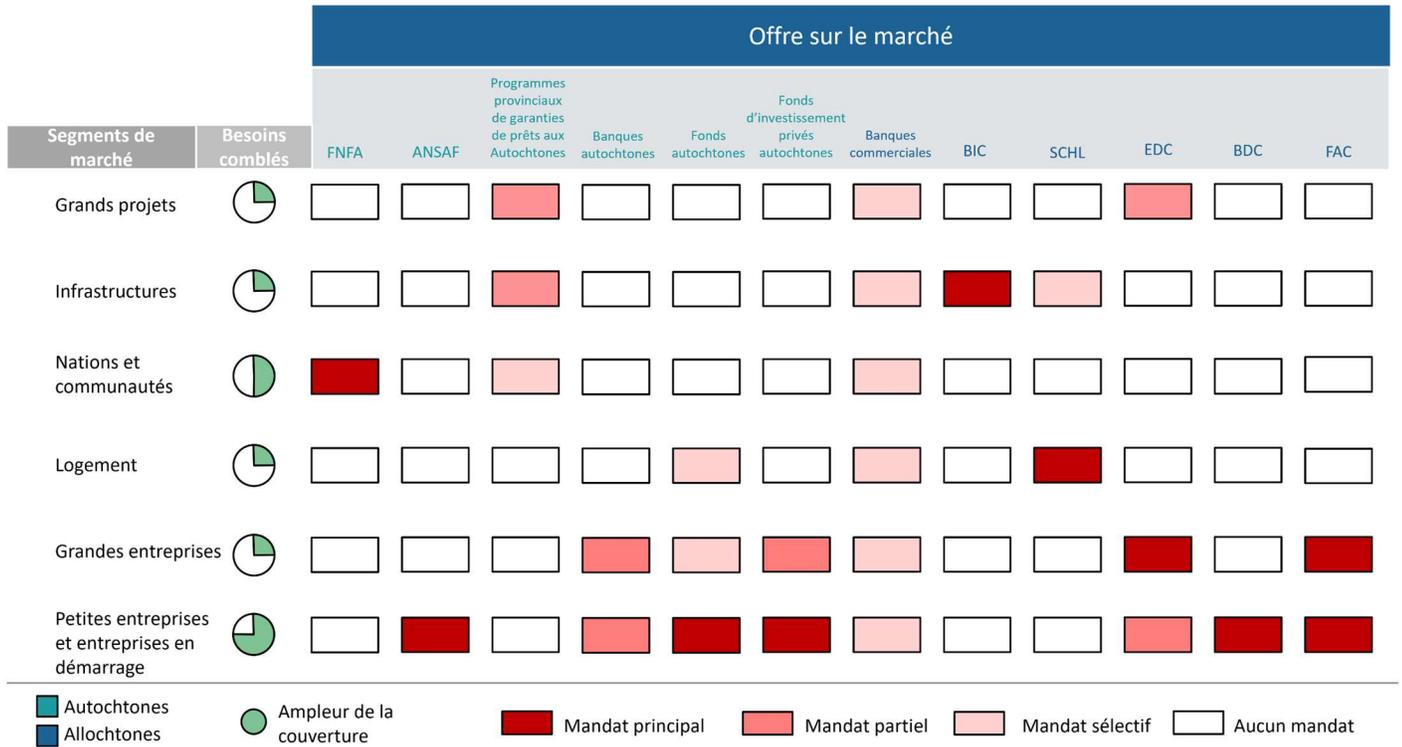
⁴⁷ « Advance Major Projects with Full Indigenous Participation to Grow Canada's Economy », *Coalition des Premières Nations pour les grands projets (CPNGP)*, consulté le 18 juillet 2023, <https://fnmpc.ca/advance-major-projects-with-full-indigenous-participation-to-grow-canadas-economy/>.

Lacunes en matière de financement des Nations et des communautés : La FNFA dispose d'un solide modèle d'affaires pour mobiliser des fonds pour les Premières Nations. Elle compte 142 membres et ses actifs et passifs totalisaient 2,2 G\$ en 2022, en fonction de neuf émissions de débetures. Toutefois, des centaines de Premières Nations ne sont pas membres de la FNFA et n'ont pas accès à un financement abordable pour leurs budgets, qui couvrent leurs propres activités, les infrastructures locales, le développement communautaire et le soutien aux entreprises locales. L'estimation précise des lacunes en matière de financement des communautés des Premières Nations et des Inuits peut varier considérablement en fonction de facteurs tels que l'ampleur des besoins, la situation géographique et les projets particuliers. Cependant, il n'est pas rare que ces estimations se chiffrent à des dizaines, voire des centaines de milliards de dollars si l'on considère l'ensemble des besoins des communautés autochtones du Canada en matière d'infrastructures, de logement, de soins de santé, d'éducation et de développement économique. Ces chiffres visent à illustrer l'ampleur considérable des besoins de financement non comblés des populations autochtones.

Lacune en matière de financement du logement : Le marché du financement du logement autochtone est fragmenté. Pour tenter de répondre à la demande de logements, il existe un ensemble disparate de programmes gouvernementaux, d'initiatives de financement axées sur le marché et une intervention croissante de la SCHL. Il est reconnu que le déficit global du marché du financement du logement autochtone s'élève à des milliards de dollars.

La figure 3 ci-dessous présente les segments du marché autochtone et le financement disponible de sources autochtones et allochtones, ce qui montre qu'il existe des lacunes dans le champ d'application pour l'ensemble des segments.

FIGURE 2 : Déficit de financement et besoins non comblés en matière de financement autochtone





Momentus

4. Principes directeurs pour répondre aux besoins non comblés en matière de financement autochtone

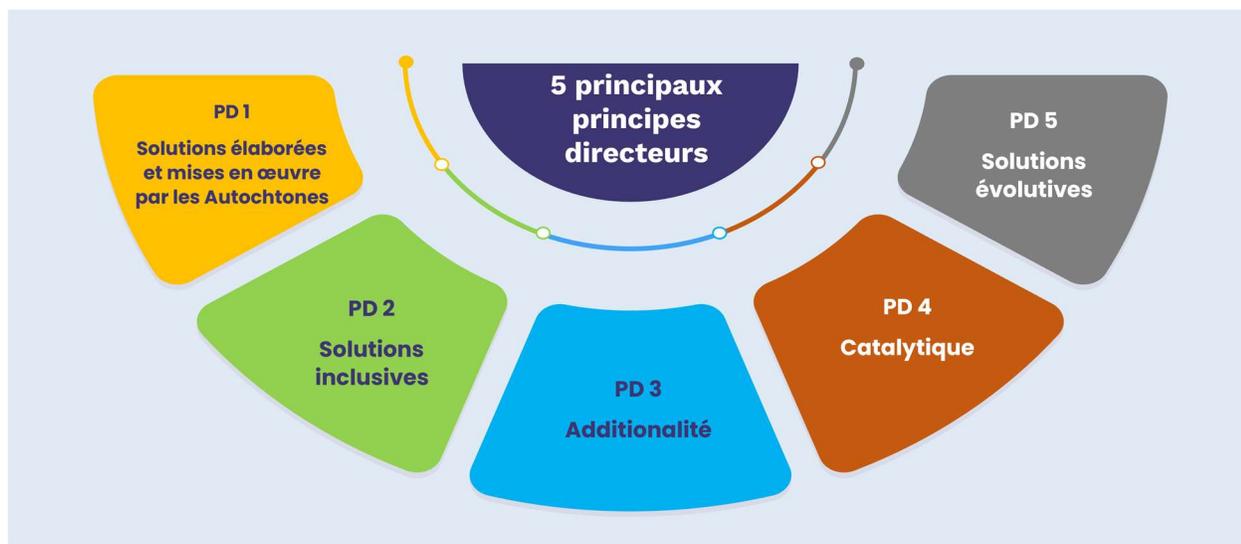


Les communautés autochtones font face à des défis et à des possibilités uniques en matière de mobilisation de fonds, notamment des inégalités, un accès limité au capital et des considérations culturelles. Par exemple, les communautés autochtones ne peuvent actuellement emprunter qu'en fonction de leurs recettes autonomes, plutôt que de pouvoir recourir à la monétisation des transferts financiers ou l'emprunt en fonction des bénéfices prévus du projet à réaliser avec les fonds empruntés.

L'application de principes de financement adaptés aux valeurs et aux intérêts des Autochtones permet de répondre à ces besoins particuliers et appuie l'autonomisation économique au sein des communautés autochtones. Ces principes orientent l'affectation responsable des ressources, le développement durable et la planification financière adaptée à la culture afin de mobiliser le financement le plus efficacement et le plus largement possible. En intégrant les perspectives, les valeurs et les aspirations des Autochtones, les principes énoncés ci-dessous favorisent l'autodétermination, le développement communautaire et la création de possibilités économiques qui s'harmonisent avec la préservation du patrimoine culturel et le bien-être à long terme. Les arrangements institutionnels actuels fournissent des éléments importants pour la mise en place d'un financement autochtone, mais ils sont disparates. Un écosystème d'institutions financières autochtones est en cours de création; les Premières Nations et les entreprises autochtones semblent en mesure d'accéder à du financement dans certains domaines importants. Il est également probable qu'il y ait des lacunes dans le champ d'application et des limites quant à l'ampleur du financement disponible. Les parties prenantes consultées étaient généralement déçues de leur capacité d'accéder au financement des banques commerciales et des institutions financières d'État. L'élaboration d'un cadre complet de financement autochtone est donc un travail en cours.

Bien qu'il existe un certain nombre d'options possibles pour répondre à ces besoins de financement non comblés, les solutions doivent être évaluées en fonction d'un certain nombre de critères importants. Ces principes directeurs reflètent une vision commune des parties prenantes sur la façon de combler les lacunes en matière de financement :

FIGURE 3 : Principes directeurs pour l'analyse des options



1. VEILLER A CE QUE LES SOLUTIONS SOIENT ELABOREES ET MISES EN OEUVRE PAR LES AUTOCHTONES.

L'amélioration de l'accès au financement des peuples autochtones repose sur le leadership autochtone et sur le rôle central qu'il joue dans les processus décisionnels. Ce rôle de leadership central est conforme aux articles 5 et 23 de la DNUDPA. Le premier principe est au cœur même du développement du financement autochtone. L'objectif ultime devrait être que les peuples autochtones dirigent et gèrent entièrement le financement autochtone.

Cela signifie également que le mandat doit être axé exclusivement sur la prestation de services aux entreprises et aux organisations autochtones. Il ne suffit pas d'ajouter une condition, un programme ou un volet autochtone à une institution existante. Des institutions fédérales existantes ont tenté de le faire, mais elles n'ont pas atteint les objectifs qu'elles s'étaient fixés pour les peuples autochtones. Les valeurs et les objectifs fondamentaux de l'institution doivent s'apparenter aux valeurs et aux objectifs des peuples autochtones.

L'expertise financière des Autochtones sera également développée, à titre de prêteurs, d'investisseurs en capital et de promoteurs de partenariats, ce qui pourra ensuite être appliqué au financement autochtone. Le renforcement des capacités est un élément fondamental du développement économique.

2. REpondre AUX BESOINS DE FINANCEMENT DES TROIS GROUPES PATRIMONIAUX : PREMIERES NATIONS, INUITS ET METIS

L'arrangement choisi doit être vaste et viser à répondre aux besoins des Premières Nations, des Inuits et des Métis dans toutes les régions de l'économie autochtone dans son ensemble. Les solutions doivent être inclusives et les critères d'admissibilité doivent être axés sur les besoins de tous les peuples autochtones, qu'ils vivent ou non dans les réserves.

3. TRAVAILLER AVEC LES INSTITUTIONS FINANCIERES EXISTANTES

Le concept de l'additionnalité pour s'assurer que la solution fonctionne avec l'offre de financement existante (insuffisante) est une caractéristique essentielle. La solution devrait viser à « mobiliser » et non à « évincer » les sources de financement. Par exemple, les institutions financières autochtones fonctionnent déjà avec succès dans certains secteurs des PME, mais elles pourraient avoir besoin de capitaux supplémentaires pour accorder des prêts. Le fait de stimuler la demande et de catalyser l'offre de financement autochtone devrait être considéré comme la priorité absolue dans l'arrangement institutionnel choisi. Le financement autochtone ne devrait pas constamment rivaliser avec d'autres priorités institutionnelles pour attirer l'attention et l'action. D'autres institutions financières devraient participer à titre de partenaires de partage des risques afin de faire croître le marché financier autochtone dans son ensemble, en cherchant à mobiliser le montant maximal de financement autochtone possible au fil du temps.

4. MOBILISER LE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVE

Il faudrait attirer la participation du financement privé à des partenariats de partage des risques, par exemple en utilisant des garanties partielles et des partenariats, ce qui augmenterait le montant total du financement autochtone disponible. Les stratégies visant à mobiliser des capitaux commerciaux privés et des capitaux d'impact devraient être au cœur de l'approche, y compris l'investissement à impact social et les capitaux provenant de sources nationales et internationales. Les garanties gouvernementales peuvent aider à élargir le bassin des capitaux disponibles.

5. PROMOUVOIR LES SOLUTIONS EVOLUTIVES ET LA REPRODUCTIBILITÉ

Un principe directeur devrait être de répondre aux besoins réels des communautés autochtones, en mettant l'accent sur le fait de faire passer leur statut de ce qui peut être assimilé à une « nation en développement » à un statut bénéficiant des avantages et des possibilités d'une nation pleinement développée. Cette approche reconnaît que de nombreuses communautés autochtones font face à des défis socioéconomiques semblables à ceux des pays en développement et que, par conséquent, des politiques ciblées et un soutien financier sont essentiels pour combler ce fossé.

L'objectif devrait être d'établir une approche qui puisse être appliquée au Canada et à d'autres territoires. En plus de répondre aux besoins actuels des peuples, des Nations et des communautés autochtones du Canada, l'approche devrait idéalement avoir le potentiel d'être évolutive, ce qui signifie qu'elle a la capacité d'être progressivement élargie. En outre, cette approche pourrait devenir un modèle de financement autochtone susceptible d'être reproduit dans d'autres territoires.



Momentus

5. Options pour combler les lacunes en matière de financement



5.1 Options possibles

Un certain nombre d'options possibles pour le financement autochtone peuvent être déterminées comme suit :

1. NE RIEN FAIRE

La première option consiste à maintenir le statu quo, en ne changeant rien. Cette option ne mobiliserait pas de financement autochtone supplémentaire, si ce n'est au moyen de la croissance organique.

Il existe des exemples de projets financés avec succès dans le cadre de la structure existante, comme Clearwater Seafoods, les communautés des Premières Nations mi'kmaq et d'autres entreprises qui ont demandé du financement auprès de sources non traditionnelles. Par exemple, une entreprise autochtone, confrontée à des difficultés pour obtenir des prêts des banques canadiennes, a eu recours avec succès au financement d'une banque australienne. Cette situation met en évidence les obstacles considérables à surmonter et les efforts de longue haleine requis pour mobiliser les capitaux nécessaires aux initiatives autochtones. Toutefois, il est essentiel de reconnaître que ces réussites sont le résultat de défis importants auxquels il a fallu faire face pour trouver des solutions canadiennes afin de mobiliser les capitaux nécessaires. Bien que ces réussites soient louables, il est tout aussi important de reconnaître que l'option du statu quo continuerait d'ignorer le manque d'options de financement. Cette approche n'est pas attrayante, car elle communique efficacement que le maintien du statu quo et les inégalités entre les économies autochtones et allochtones au Canada sont un résultat stratégique acceptable.

2. AUGMENTER LES BUDGETS PUBLICS

Une deuxième option consiste à accroître le soutien budgétaire du gouvernement fédéral (et éventuellement d'autres gouvernements) aux investissements et à l'activité économique des Autochtones. Cette option nécessiterait un effort pour faire de l'investissement et de l'activité économique autochtones une priorité plus importante dans le budget fédéral et d'autres budgets, idéalement avec l'appui de recherches et de données probantes pour influencer sur le niveau de soutien budgétaire supplémentaire recherché.

L'augmentation du soutien à l'investissement provenant des budgets gouvernementaux signifie que l'affectation des fonds budgétaires serait ultimement déterminée et gérée par la fonction publique, avec l'approbation des ministres, le cas échéant. C'est donc dire que cette option reviendrait à adopter la même approche que celle utilisée depuis des décennies pour répondre aux besoins de financement des Autochtones. Des niveaux budgétaires plus élevés pour le financement autochtone devraient également être reconfirmés chaque année dans le cadre du processus budgétaire. Les dirigeants autochtones pourraient demander des consultations plus régulières et plus détaillées sur le niveau souhaitable de financement et son affectation, mais la décision en matière de financement et d'affectation revient au gouvernement.

3. ÉTABLIR UN IMPORTANT FONDS D'INVESTISSEMENT AUTOCHTONE FEDERAL

Une troisième option consiste à créer un important fonds d'investissement autochtone fédéral, à l'instar des fonds fédéraux pour l'innovation et la croissance qui ont été créés récemment. Un fonds d'investissement autochtone de cette envergure permettrait au gouvernement fédéral de s'engager sur plusieurs années à financer des investissements dans des projets ou des communautés autochtones. Les modalités de ce financement devraient être négociées pour

chaque transaction, soit un investissement en capital, un prêt commercial ou à conditions avantageuses, une subvention ou un amalgame de ces solutions.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, un modeste Fonds de croissance pour les Autochtones, géré par l'ANSAF, a déjà été créé et, bien qu'il soit important, il est nettement inférieur à la demande de financement. Un important fonds d'investissement autochtone ciblant les principaux segments du marché autres que les petites entreprises autochtones serait guidé par le montant du financement budgétaire qui lui est alloué et par l'impact budgétaire net prévu des investissements financés. Par exemple, le fait de fournir des prêts à des conditions préférentielles épuiserait l'enveloppe budgétaire du fonds plus rapidement que des conditions se rapprochant des conditions du marché, et plus rapidement qu'un investissement en capital dans des projets. Par conséquent, pour maximiser sa valeur pour les investissements autochtones, le fonds pourrait être axé sur des projets commercialement viables ayant un potentiel d'un rendement financier important au fil du temps.

Si une telle option devait être retenue, les affectations du fonds d'investissement seraient gérées par une entité fédérale, soit la fonction publique, un mécanisme spécial du gouvernement ou une société d'État. Les dirigeants autochtones devraient manifester un engagement significatif pour la gouvernance et l'administration d'un tel fonds, même s'il revient au gestionnaire du fonds de prendre les décisions d'investissement. Le rôle de gouvernance des dirigeants autochtones au sein d'une telle entité serait un facteur de réussite essentiel. Les investisseurs devraient être réceptifs à des approches novatrices en matière de gouvernance s'il s'agit d'une institution autochtone.

4. ACCROITRE L'ENGAGEMENT ET MOBILISER LES SOURCES ACTUELLES DE FINANCEMENT

Une quatrième option consiste à mobiliser les sources actuelles de financement autochtone afin d'accroître le niveau et la portée de ce financement. Il s'agirait d'un processus volontaire, bien que les sources existantes de financement autochtone comme les banques commerciales et les sociétés d'État financières fédérales puissent manifester un intérêt pour le concept. Des engagements concrets, annuels et à moyen terme, assortis d'objectifs et de rapports, pourraient être sollicités auprès d'institutions financières privées et publiques.

L'objectif d'un plus grand engagement pourrait être poursuivi par des discussions bilatérales ou par la création d'un forum sur la mobilisation du financement autochtone. Les dirigeants autochtones pourraient jouer un rôle central dans l'avancement du processus d'engagement. Une série d'outils financiers visant à mobiliser les capitaux pourrait être envisagée, y compris des avantages fiscaux et des règlements ciblés.

5. CREER UNE ENTITE CONJOINTE DEDIEE PARMIS LES SOURCES ACTUELLES DE FINANCEMENT

Une cinquième option consiste à créer une ou plusieurs entités conjointes consacrées au financement autochtone, en s'appuyant sur les diverses sources de financement disponibles. Par exemple, les banques commerciales pourraient convenir de créer et d'investir collectivement dans une banque autochtone privée qui regrouperait leurs diverses activités de prêt et d'investissement au sein d'une institution ciblée, dotée d'une gouvernance, d'une gestion et d'un personnel dédiés. D'autres investisseurs privés, comme les fonds de pension, pourraient aussi souhaiter investir dans une telle entité.

Les institutions financières d'État fédérales (BDC, BIC, EDC, FAC) pourraient envisager un certain nombre d'approches différentes. Elles pourraient investir dans une banque autochtone privée; elles pourraient être des partenaires à risque partagé d'une banque autochtone privée dans leurs divers domaines de mandat et d'expertise, ou elles pourraient co-investir dans une institution financière d'État distincte. Cependant, il semble y avoir une lacune importante dans le champ d'application des institutions d'État pour ce qui est de répondre aux besoins de financement des projets et des Nations autochtones. Bien que plusieurs institutions financières d'État aient des mandats qui comprennent le financement d'entrepreneurs et de projets autochtones, elles ont éprouvé des difficultés à financer efficacement des projets autochtones dans le cadre de leur modèle opérationnel global. Par conséquent, il subsiste une lacune notable dans leur capacité de répondre aux besoins particuliers des communautés et des initiatives autochtones.

Qui plus est, il est important de souligner que, bien que ces d'institutions financières d'État fédérales aient le mandat d'investir dans des projets et des entrepreneurs autochtones, aucune d'entre elles n'a le mandat précis de financer directement les Nations autochtones. Cette omission revêt une importance critique, car les Nations autochtones ont souvent des besoins financiers uniques en matière d'autonomie gouvernementale, de développement des infrastructures, de diversification économique et de bien-être communautaire qui sont distincts de celles des entrepreneurs ou des projets individuels. Il est essentiel de combler cette lacune afin de promouvoir l'autodétermination des Autochtones, de favoriser le développement économique au sein des Nations autochtones et de veiller à ce que les besoins financiers des communautés autochtones soient satisfaits de façon globale et efficace.

6. FOURNIR DES GARANTIES FEDERALES DE PRETS AUX AUTOCHTONES

Une sixième option consisterait à établir un programme fédéral de garanties de prêts pour les grands projets autochtones et d'autres initiatives. Récemment, le public et les médias ont manifesté un intérêt considérable pour les garanties fédérales de prêts aux Autochtones, en particulier pour les investissements autochtones dans de grands projets. Cette option a été proposée par la Coalition des Premières Nations pour les grands projets avec l'appui de grandes organisations commerciales comme le Conseil canadien des affaires.

Une garantie de prêt transfère essentiellement le risque des prêteurs privés au gouvernement. Une garantie de prêt est plus efficace lorsque l'offre d'une garantie gouvernementale contribue à mobiliser un financement net supplémentaire du secteur privé. Une garantie n'est pas un bien gratuit; elle implique que le gouvernement fédéral accepte une partie du risque d'un projet ou d'une transaction donnée. Une commission de garantie qui reflète les risques liés à la transaction et toute perte financière éventuelle serait normalement imputée, et un filet de sécurité budgétaire, comme une provision pour pertes budgétaires, pourrait être nécessaire. Un programme de garanties de prêts aux Autochtones serait administré par des fonctionnaires fédéraux selon les critères et les conditions établis par le gouvernement fédéral, idéalement en consultation avec les Autochtones et d'autres parties prenantes.

Un programme fédéral de garanties de prêts pourrait être un moyen utile d'accorder du financement aux Autochtones pour la prise en charge et la participation dans le cadre de grands projets, et un tel programme élargirait le champ d'application possible des garanties de prêts

fournies par le gouvernement à l'échelle du pays⁴⁸. Toutefois, même si un programme de garanties de prêts administré par le gouvernement fédéral est mis en place dans un but précis, comme l'investissement autochtone dans de grands projets, de nombreux autres besoins de financement des Autochtones n'auraient pas encore été comblés. Un programme fédéral de garanties de prêts pourrait donc représenter un important pas en avant, mais il ne répondrait pas entièrement aux besoins de financement de l'économie autochtone.

7. CREER UNE BANQUE DE DEVELOPPEMENT AUTOCHTONE

Une septième option consiste à créer une nouvelle Banque de développement autochtone (BDA), comme le demande la Stratégie économique nationale pour les Autochtones. En principe, la BDA serait en mesure de fournir et de mobiliser du financement pour le développement économique des Autochtones en général, y compris les projets de ressources et d'infrastructures, la création, l'exploitation et l'expansion d'entreprises, le développement de chaînes d'approvisionnement et du financement pour les Nations et les communautés autochtones. À l'instar d'autres banques de développement, la BDA pourrait offrir une gamme d'options de financement, y compris des prêts, des garanties de prêts, des investissements en capital et des cautionnements de projet.

Le gouvernement fédéral pourrait être l'investisseur fondamental, bien qu'il soit possible d'innover dans de nombreux aspects de la BDA. Par exemple, d'autres gouvernements et entités, y compris des représentants autochtones, pourraient être invités à participer en tant qu'investisseurs.

Un facteur clé de réussite sera le rôle déterminant que joueront les dirigeants autochtones dans la gouvernance de la BDA, en veillant à ce qu'elle soit une institution autochtone.

⁴⁸ Allan Clarke, « Bâtir une nation : vers une économie carboneutre grâce au potentiel autochtone », *Leadership avisé RBC*, consulté le 23 octobre 2023, <https://leadershipavise.rbc.com/batir-une-nation-vers-une-economie-carboneutre-grace-au-potentiel-autochtone/>.

5.2 Évaluation des options

Les diverses options peuvent maintenant être évaluées en fonction des principes décrits précédemment. Les options ne doivent pas nécessairement s'exclure mutuellement; il est possible de mettre en œuvre simultanément plus d'une approche pour mobiliser le financement autochtone, comme cela se fait couramment dans le financement du développement international et comme cela se fait actuellement pour le financement propre à l'échelle nationale. Le tableau suivant donne un aperçu de l'évaluation de chaque option par rapport aux principes et évalue si l'option de financement est conforme à chacun des principes : Oui / Non / Partiellement.

FIGURE 4 : Évaluation des options

		Options						
		1. Ne rien faire	2. Augmenter les budgets publics	3. Établir un fonds d'investissement autochtone fédéral	4. Accroître l'engagement et mobiliser les sources actuelles de financement	5. Créer une entité conjointe dédiée parmi les sources de financement actuelles	6. Fournir des garanties fédérales de prêts aux Autochtones	7. Créer une Banque de développement autochtone
Principes	1. Solutions élaborées et mises en œuvre par les Autochtones	Non	Non	Partiellement	Non	Partiellement	Non	Oui
	2. Répondre aux besoins de financement des trois groupes patrimoniaux : Premières Nations, Inuits et Métis	Non	Non	Partiellement	Partiellement	Oui	Oui	Oui
	3. Travailler avec les institutions financières existantes pour stimuler la demande et catalyser l'offre	Non	Non	Partiellement	Oui	Oui	Oui	Oui
	4. Mobiliser le financement du secteur privé	Non	Non	Partiellement	Partiellement	Partiellement	Oui	Oui
	5. Promouvoir les solutions évolutives et la reproductibilité	Non	Non	Partiellement	Non	Non	Partiellement	Oui

ÉVALUATION GLOBALE DES OPTIONS

L'option 7, soit la création d'une Banque de développement autochtone, permettrait de répondre efficacement et intégralement aux besoins de financement de l'économie autochtone en comblant les multiples lacunes du marché. Il serait possible de créer une institution véritablement autochtone au fil du temps, le gouvernement fédéral étant un investisseur et un partisan fondamental. Les caractéristiques particulières d'une BDA sont examinées plus en détail dans le chapitre suivant.

Une Banque de développement autochtone a le potentiel de favoriser l'autonomisation et l'autodétermination, de corriger les injustices, de proposer des solutions financières personnalisées, de renforcer la capacité financière, de favoriser les partenariats et la collaboration et de faciliter la croissance économique et la prospérité et, ce faisant, de transformer l'économie autochtone d'une nation en développement en une économie d'une nation pleinement développée. L'établissement d'une Banque de développement autochtone nécessiterait une collaboration entre les communautés autochtones, les gouvernements, les institutions financières et d'autres parties prenantes. Elle doit être conçue avec une participation significative des Autochtones et intégrer des structures de gouvernance adaptées à la culture afin d'assurer que les opérations de la Banque sont conformes aux valeurs, aux principes et aux aspirations des Autochtones.

Comme mesure intermédiaire, un programme fédéral de garanties de prêts pourrait permettre d'accorder du financement aux Autochtones pour la prise en charge et la participation dans le cadre de grands projets de ressources et d'infrastructures, et un tel programme élargirait le champ d'application possible des garanties de prêts par le gouvernement à l'échelle du pays. Un programme fédéral de garanties de prêts pourrait donc représenter un important pas en avant, mais il ne répondrait pas entièrement aux besoins de financement des entreprises et communautés autochtones.

Une autre option à envisager est la création d'un important fonds d'investissement autochtone fédéral, à l'instar des fonds fédéraux pour l'innovation et la croissance qui ont été créés récemment. Un tel fonds d'investissement autochtone s'ajouterait à la création d'une BDA ou d'un programme de garanties de prêts. Il serait habilité et guidé par le montant du financement budgétaire qui lui est alloué et par ses paramètres d'investissement.

Les autres options ne répondent pas à la plupart des principes de fonctionnement proposés et ne sont pas recommandées pour un examen plus approfondi.



Momentus

6. Caractéristiques d'une Banque de développement autochtone



Un cadre conceptuel peut servir à orienter l'établissement de la BDA. Ce cadre permet d'évaluer les fondements de la santé et du rendement financiers des banques de développement publiques (BDP). Une BDP saine trouve un moyen financièrement viable d'équilibrer efficacement les besoins de ses parties prenantes —actionnaires (gouvernements), clients, intermédiaires du secteur privé et contribuables — tout en atteignant son objectif ultime de politique publique⁴⁹, dans ce cas-ci, fournir un accès au financement à l'économie autochtone mal desservie du Canada et aider à débloquer des possibilités économiques autrement hors d'atteinte, vers un avenir plus robuste et plus durable.

Dans la plupart des pays développés et en développement, les gouvernements mettent en place de telles banques ou institutions en vue d'atteindre un objectif de politique publique qu'ils estiment mal servi par le système financier privé. Les secteurs de développement bancaire pourraient englober les infrastructures, le logement, les PME, le développement industriel, le financement des exportations, le financement du développement à l'étranger, l'agriculture et les finances municipales. Ce ne sont pas tous les pays qui ont de telles installations, car ce ne sont pas tous les pays qui font face à des lacunes du marché dans ces domaines. Au Canada, il y a cinq principales institutions financières d'État, soit la BDC (petite entreprise), EDC (exportation et commerce), FAC (agriculture), la BIC (infrastructures) et la SCHL (logement), dont le mandat consiste à promouvoir ces secteurs ainsi qu'à compléter, et non à supplanter, les intervenants actuels sur le marché⁵⁰. En général, les mécanismes publics sont conçus pour fournir une réaction pondérée aux « lacunes du marché » perçues, et positionnés de manière à ne pas fausser les caractéristiques du marché, à ne pas entraver les mécanismes existants et à ne pas opérer dans une partie du marché qui fonctionne bien actuellement ou dans laquelle les intervenants existants seraient autrement disposés à opérer.

Comme on l'a déjà vu, le développement économique et social des Autochtones est analogue aux défis de développement auxquels fait face un pays en développement à revenu intermédiaire. Les lacunes du marché canadien en matière de financement autochtone s'apparentent davantage à celles observées dans les pays émergents et en développement en ce qui concerne l'accès au financement pour le logement, les infrastructures de base, etc.; par conséquent, la Banque de développement autochtone devrait s'inspirer des banques de développement qui ont fait leurs preuves sur ces marchés. Bien que les institutions financières d'État existantes puissent jouer un rôle utile dans leurs domaines de compétence, l'analyse indique qu'il faut une institution qui comprenne l'histoire, la culture et la réalité actuelle des Autochtones et qui soit conçue pour répondre exclusivement aux besoins financiers des Autochtones dans leur ensemble et qui s'y consacre exclusivement.

En gardant ce cadre à l'esprit, les caractéristiques suivantes peuvent être envisagées pour la BDA.

⁴⁹ Diana Smallridge et Fernando De Olloqui, « Health Diagnostic Tool for Public Development Banks », p. 3, consulté le 30 juin 2023, <https://publications.iadb.org/en/health-diagnostic-tool-public-development-banks>.

⁵⁰ Ce besoin de complémentarité n'est pas inscrit dans le cadre législatif de toutes les institutions financières d'État.

6.1 Cadre stratégique

PROPRIETE

Au départ, le gouvernement fédéral pourrait être l'investisseur fondamental de la BDA. Il pourrait fournir la législation applicable, le financement de démarrage et la capitalisation initiale de la Banque, ainsi que le financement par emprunt continu – comme il le fait pour d'autres sociétés d'État financières fédérales.

Cependant, la création de la BDA offre également l'occasion de voir les choses sous un angle nouveau. Il existe de nombreux modèles différents et novateurs pour les banques de développement nationales et multilatérales, et la BDA pourrait envisager la possibilité d'inclure d'autres actionnaires, investisseurs et garants. Ils pourraient comprendre :

- des Nations, communautés ou institutions autochtones;
- des gouvernements provinciaux;
- le secteur privé, comme les banques, gestionnaires d'actifs et caisses de retraite;
- des organismes sans but lucratif, comme les fondations;
- d'autres institutions de développement.

Les seules limites à la structure de propriété et de soutien de la BDA sont la créativité et l'ouverture d'esprit de ses parties prenantes et de ses partenaires éventuels.

CADRE LEGISLATIF

Le cadre législatif est un élément essentiel pour assurer une assise solide à la BDA. Une approche novatrice consisterait à envisager la création de la BDA en tant qu'institution complémentaire aux institutions existantes des Premières Nations créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* ou d'un organisme législatif équivalent. Ces institutions ont connu beaucoup de succès — elles sont efficaces, souples et novatrices — parce qu'elles sont dirigées par des Autochtones et qu'elles sont en grande partie gérées et gouvernées indépendamment du gouvernement fédéral. Si elle est placée sous le régime de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, la loi établissant la BDA devra tout de même traiter de toutes les questions liées au cadre législatif abordées ci-dessous.

Une approche plus conventionnelle consisterait à définir et à régir la BDA comme une société d'État fédérale régie par sa propre loi, la « loi sur la Banque de développement autochtone », ou comme une société. Cela n'est pas sans difficulté, car elle ne serait pas considérée comme une entité autochtone, mais plutôt comme une entité gouvernementale. D'autre part, si elle est structurée en tant que société, la BDA peut avoir une identité juridique distincte et la capacité de fonctionner de façon indépendante tout en étant soumise à une surveillance réglementaire et aux exigences en matière d'information. La BDA pourrait mobiliser des capitaux de diverses sources (fonds publics, investisseurs privés et organisations internationales) pour atteindre ses objectifs de développement.

Quelle que soit l'approche adoptée, une autonomie adéquate permettant d'assumer la responsabilité des opérations serait essentielle à son succès, en éloignant les décisions opérationnelles difficiles des interventions politiques qui pourraient détourner la BDA de sa mission. Une telle autonomie est également un principe fondamental de saine gouvernance pour les banques détenues ou soutenues par l'État.

La loi habilitante doit établir un équilibre délicat entre la possibilité pour la BDA d'exécuter son mandat de façon autonome et la consécration d'une loi prescriptive et détaillée, qui pourrait ensuite devoir être revue et révisée régulièrement. En règle générale, des entités comme la BDA sont régies par des règlements connexes pour guider les opérations, lesquels peuvent être plus facilement mis à jour pour tenir compte d'un environnement en pleine évolution. Au-delà des lois et des règlements, le cadre stratégique, qui relève de la compétence du conseil d'administration, devrait englober les autres questions.

En vertu d'une loi habilitante, il est essentiel de déterminer les principaux éléments législatifs, à savoir si la BDA est établie en tant qu'entité en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* ou en tant qu'institution financière d'État régie par une loi. Cela engloberait généralement le mandat, les pouvoirs et les objectifs de la BDA, ainsi que les mécanismes de gouvernance. Il faudrait en outre aborder des questions financières telles que l'existence ou non d'un objectif de viabilité financière et le plafond d'exposition maximal (en pourcentage du capital pour éviter d'avoir à revoir une valeur). En tant qu'entité soutenue par le gouvernement, la BDA devrait être exploitée selon un ensemble de règles et de limites internes conformes au mandat et aux objectifs opérationnels de l'institution. Enfin, la loi habilitante devrait énoncer très clairement la nature du soutien financier que le gouvernement accorde à la BDA.

OBJECTIF

Pour créer une banque de développement nationale, il faut d'abord définir son objectif principal, qui est habituellement lié à l'échec du marché et au fait de combler une lacune particulière du marché. Dans le cas de la BDA, l'objectif principal est de combler l'écart marqué en matière d'accès au financement autochtone. Plus précisément, la BDA fournira un financement pour le développement économique autochtone de nombreux types dans de nombreux segments, en établissant une capacité et une infrastructure de production durable dans de multiples secteurs et régions de l'économie autochtone. La BDA devrait également être inclusive et chercher activement des moyens de fournir du financement à tous les membres de la communauté autochtone, notamment en veillant à ce que les femmes et les autres groupes marginalisés au sein de l'économie autochtone soient également servis.

Plus précisément, il s'agit de fournir et de mobiliser du financement pour les projets de développement des ressources autochtones, soutenir les entreprises autochtones individuelles et renforcer la capacité de la chaîne d'approvisionnement. Il s'agit également de renforcer la capacité de gestion financière et d'exécution en prêtant aux Nations et aux communautés autochtones au sein d'une Nation.

GOVERNANCE

Des suggestions en matière de gouvernance ont été formulées au cours des discussions avec les parties intéressées. Celles-ci pourraient faire l'objet d'un consensus plus approfondi au fur et à mesure de l'établissement de la BDA. À l'instar des autres sociétés d'État financières et des banques de développement, un conseil d'administration indépendant devrait guider l'orientation stratégique et la gestion de la BDA. Un facteur clé de réussite sera un modèle de gouvernance qui intègre le leadership et l'orientation stratégique des Autochtones tout en reflétant les intérêts de tous les investisseurs. Pour que la BDA soit une institution autochtone, elle doit être guidée par les peuples autochtones. Si la BDA est établie en tant que société d'État, les représentants autochtones devraient représenter une proportion significative (par exemple, au moins la moitié) des votes du conseil d'administration de la BDA dès le départ.

Dans des exemples d'actionnaires multiples au sein d'une banque de développement (par exemple dans certaines banques multilatérales de développement, comme la Banque asiatique de développement), différentes pondérations de vote (et des « super majorités » dans certains cas) sont requises pour diverses décisions du conseil d'administration. Il s'agit d'une façon de veiller à ce que la majorité des intérêts des parties prenantes soient pris en compte dans les décisions importantes du conseil d'administration. De telles décisions comprennent ce qui suit :

- l'approbation du plan d'entreprise annuel et de la stratégie d'affaires évolutive;
- la capitalisation et la gestion financière globale;
- la sélection et la surveillance de la direction de la BDA;
- les opérations de prêt et d'investissement de taille importante.

CAPITALISATION ET FINANCEMENT DE DEMARRAGE

Idéalement, la BDA devrait être dotée d'un modèle d'affaires de banque capitalisée visant un rendement financier positif. C'est donc dire qu'il devrait reposer sur le capital versé par les actionnaires afin de fournir une assise solide. Un actionnariat mixte pourrait être envisagé, soit avec un apport de capitaux du gouvernement qui pourrait être dilué progressivement.

Pour couvrir les coûts d'exploitation initiaux au cours d'une période de démarrage (de trois à cinq ans), des capitaux pourraient être alloués à la BDA (et investis), ou un financement budgétaire annuel pourrait être fourni par le gouvernement fédéral, comme c'est le cas pour d'autres banques de développement en démarrage.

Comme point de référence, Bâle III a établi des exigences de fonds propres des banques commerciales en fonction du profil de risque de la banque. En règle générale, le capital minimal des banques commerciales dans la plupart des territoires est d'environ 8 % de l'actif de la banque. Au Canada, le BSIF a établi des lignes directrices selon lesquelles les exigences en matière de fonds propres sont généralement de 12 % à 14 % des actifs des banques, en fonction des niveaux de fonds propres requis pour faire face à une série de risques. Pour simplifier ces exigences dans le cas de la BDA, on pourrait envisager un ratio initial des fonds propres de la BDA de 10 % des actifs prévus (ou un ratio d'endettement prêts-capitaux propres de 10:1).

Comme il a été mentionné, il existe une demande importante de financement autochtone non satisfaite, et donc un énorme manque d'options de financement que la BDA doit combler. La demande non satisfaite pour les entreprises autochtones à elles seules est de 30 G\$. Les grands projets représentent un potentiel de capitaux propres autochtones de 10 G\$ à 50 G\$, qui devront être financés. Il existe également un important manque d'options de financement pour le logement, les infrastructures et d'autres demandes des Autochtones.

Dans l'ensemble, cela laisse entendre que la BDA pourrait avoir un capital de base initial de 2 G\$ à 3 G\$ et pourrait prêter jusqu'à 30 G\$ dans tous les segments du marché, et que le capital de base augmenterait progressivement pour atteindre 5 G\$, puis près de 10 G\$ à mesure que les activités de la BDA prendront de l'expansion.

Comme point de référence utile pour une institution financière d'État établie, EDC avait un capital-actions de 8,49 G\$ à la fin de 2022 (qui représente en fait une réduction par rapport au montant de 12,3 G\$ à la fin de 2021). EDC avait également des bénéfices non répartis de 3,72 G\$, ce qui se traduit par un capital de base total de 12,21 G\$ à la fin de 2022.

FIGURE 5 : Immobilisations des institutions financières d'État

	Capital-actions	Bénéfices non répartis	Capital total	Prêts à recevoir
BDC (mars 2022)	11,5 G\$	6,4 G\$	18,0 G\$	34,2 G\$
SCHL (déc. 2022)	0,025 G\$	12,8 G\$	12,8 G\$	269,7 G\$*
EDC (déc. 2022)	8,5 G\$**	3,7 G\$	12,2 G\$	54,2 G\$
FAC (mars 2023)	0,5 G\$	8,1 G\$	8,6 G\$	47,7 G\$
BIC (mars 2022)***	3,9 G\$****	0,7 G\$*****	s.o.	1,5 G\$

* au coût plus la valeur de marché

** après le versement de dividendes de 7,3 G\$ à la fin de 2021

*** aucun capital de base versé (à l'heure actuelle); jusqu'à présent, la BIC s'est vu attribuer 15 G\$ à titre de dépenses budgétaires par rapport à son crédit législatif de 35 G\$

**** total des crédits gouvernementaux (investissements)

***** total des crédits gouvernementaux (exploitation)

La BDA devrait avoir accès à des capitaux d'emprunt pour consentir des prêts à l'appui des transactions avec les Autochtones et bénéficierait du champ d'application du gouvernement fédéral pour garantir ses passifs. À l'instar de la plupart des sociétés d'État financières fédérales, la BDA pourrait obtenir du financement par emprunt du Trésor fédéral au coût des fonds du gouvernement, qui sont les taux d'intérêt les plus bas possible. À l'inverse, elle pourrait aussi chercher à utiliser sa propre capacité d'emprunt, reconnaissant que son coût d'emprunt pourrait être légèrement plus élevé que le coût des fonds fédéraux (même avec une notation AAA et une garantie fédérale).

En 2015, Finances Canada a consolidé le financement par emprunt en dollars canadiens à (la plupart) des sociétés d'État financières fédérales et en a assumé le contrôle direct, parce que le gouvernement peut mobiliser ce financement par emprunt au taux d'intérêt le plus bas possible. Cependant, depuis lors, il y a eu une croissance mondiale impressionnante des marchés obligataires thématiques axés sur les répercussions sociales et environnementales positives, comme le soutien aux groupes défavorisés ou la lutte contre le changement climatique. Les obligations thématiques peuvent également offrir des conditions financières attrayantes aux emprunteurs.

La BDA pourrait donc avoir une occasion exceptionnelle d'accéder aux marchés mondiaux de la dette en attirant des investisseurs d'impact ou des investisseurs institutionnels qui s'intéressent aux résultats en matière d'ESG et d'impact. Il pourrait y avoir des avantages considérables à ce qu'une banque de développement dirigée par des Autochtones soit en mesure d'accéder directement à ces marchés obligataires thématiques, plutôt que de dépendre entièrement du financement par emprunt du gouvernement fédéral.

Si, dans un premier temps, les émissions de titres de créance peuvent se faire sur le marché national des capitaux et attirer des investisseurs privés et publics (comme les régimes de retraite publics), il est possible de lever des fonds sur les marchés internationaux, notamment sous forme d'obligations sociales, ou d'obligations autochtones, auprès des investisseurs institutionnels qui recherchent à la fois un rendement financier et un impact, en leur offrant la possibilité d'obtenir des taux encore plus intéressants pour les obligations de la BDA que pour les simples obligations du gouvernement du Canada.

6.2 Gamme de produits

Le but de la BDA est d'être complémentaire aux sources de financement existantes et de combler les lacunes du marché. Cela signifie fournir un outil ou un service de navigation aux clients autochtones pour qu'ils puissent trouver des solutions qui répondent à leurs besoins. La gamme de produits de la BDA peut inclure les produits financiers qui catalysent l'offre de financement du secteur privé et d'autres sources, mais qui stimulent également la demande⁵¹. Pour catalyser l'offre, il pourrait s'agir de fournir des garanties, des capitaux propres et un cofinancement pour réunir d'autres capitaux pour les occasions de financement autochtones. Stimuler la demande pourrait signifier aider à structurer les transactions en amont pour qu'elles puissent être financées.

Compte tenu des segments d'où la demande pourrait provenir, la gamme de produits peut être élaborée en fonction de la clientèle cible :

FIGURE 6 : Segments de marché



Dans le graphique ci-dessus, les segments de marché sont définis comme étant les clients directs et les institutions financières, par l'intermédiaire desquels, et avec lesquels, la Banque de développement autochtone peut remédier au manque d'options de financement. Par exemple, puisque la BDA offre des prêts de gros, elle pourrait financer les membres de l'ANSAF en tirant parti des marchés financiers à des taux inférieurs à ceux qui sont actuellement disponibles. Pour les PME plus importantes dont les besoins de financement dépassent les limites de prêt des IFA, la BDA pourrait accorder des prêts directs, en veillant à ne pas nuire à ces institutions.

Les besoins de financement diffèrent d'un segment de marché à l'autre. Les solutions de la BDA sont définies en fonction de ces besoins. Le tableau ci-dessous résume l'offre de produits de la BDA pour les principaux segments de marché.

⁵¹ Diana Smallridge et Fernando De Olloqui, « Health Diagnostic Tool for Public Development Banks », p. 7.

TABLEAU 1 : Gamme de produits de la BDA

Produits	Prêts directs	Prêts de gros	Garanties	Capitaux propres	Cautionnement et fonds de roulement	Subventions	Soutien technique
Marchés							
PME		X		X	X		X
Moyennes et grandes entreprises	X		X	X	X	X	
Logement	X	X	X	X		X	
Nations et gouvernements	X		X	X		X	X
Infrastructures	X		X	X	X	X	X
Grands projets	X		X	X	X	X	X
Institutions financières	X	X	X				

6.3 Taux et approche en matière de risque de crédit

Les banques de développement proposent généralement à leurs clients du financement par emprunt à un taux proportionnel au risque du crédit accordé et suffisant pour couvrir le coût des fonds majoré des frais d'exploitation. Parce qu'elles peuvent accéder à des financements à des taux plus bas et les rétrocéder, elles peuvent offrir une base de financement plus fiable et plus abordable.

La BDA pourrait emprunter cette voie conventionnelle, mais elle a aussi le potentiel d'innover afin de surmonter les obstacles inhérents à l'accès au financement pour l'économie autochtone. On peut explorer des approches novatrices de l'utilisation de garanties, telles que les actifs de biodiversité et les actifs climatiques, ainsi que le concept d'échange de « crédits nature »⁵², en ayant recours à des biens naturels. Il s'agit d'un domaine de plus en plus reconnu comme le définit la Task Force of Nature-Based Financial Disclosures (TNFD), groupe de travail sur l'information financière liée à la nature⁵³. La TNFD reconnaît que les entreprises dirigées par des Autochtones sont souvent des pionniers en matière de modèles d'affaires durables. Elle s'associe à l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour s'engager auprès des peuples autochtones et des communautés locales en reconnaissance du fait que ces communautés gèrent une grande partie des ressources naturelles de la planète, jouent un rôle vital dans la sauvegarde de la nature et dépendent fortement de la nature pour leur subsistance⁵⁴.

Les structures de financement des crédits carbone pourraient être utiles pour accéder à des sources de financement supplémentaires. Ce sont des occasions d'ajouter de la valeur et de faire preuve de leadership dans la promotion du commerce autochtone et des partenariats mondiaux. Les terres autochtones peuvent présenter d'importantes possibilités de programmes de crédits carbone à grande échelle et attirer des capitaux de sources étrangères.

Il est essentiel d'explorer des approches novatrices et il est impératif de reconnaître et de respecter le rôle des institutions autochtones, car elles sont un facteur déterminant pour l'amélioration du bien-être des communautés autochtones. En s'inspirant de modèles efficaces dans d'autres contextes, tel que la finance islamique, qui a innové pour respecter les principes de la charia afin d'éviter d'imposer des intérêts sur le financement. Par exemple, plutôt que d'imposer un taux d'intérêt prédéterminé sur ses prêts, la BDA pourrait partager le risque financier et le rendement de ses prêts et de ses investissements. Cela signifie que l'accent doit être mis sur le rendement financier global attendu des transactions financées par la Banque, et non sur un taux d'intérêt prédéterminé. De même, les banques multilatérales de développement (BMD) sont actives à l'échelle mondiale dans le domaine des prêts axés sur les résultats, soit une version du financement reposant sur l'actif qui tient compte des résultats liés aux changements de

⁵² Les échange « dette contre nature » ont été déployés dans un certain nombre de pays en développement pour aider à gérer la dette souveraine. « Swapping Debt for Climate or Nature Pledges Can Help Fund Resilience », *Fonds monétaire international*, 14 décembre 2022, consulté le 30 juin 2023, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/14/12/2022/swapping-debt-for-climate-or-nature-pledges-can-help-fund-resilience>.

⁵³ « Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (TNFD) », *Taskforce on Nature-related Financial Disclosures*, consulté le 30 juin 2023, <https://tnfd.global>.

⁵⁴ « TNFD Consultation Announcement », *Taskforce on Nature-related Financial Disclosures*, consulté le 30 juin 2023, <https://tnfd.global/news/consultation-announcement/>.

politiques, etc., offrant de meilleurs taux d'intérêt/de rabais pour certains résultats convenus au préalable.

De plus, à l'instar de beaucoup d'autres banques de développement dans les marchés émergents, la BDA pourrait recourir à un financement concessionnel ou mixte à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, qui serait financé par une subvention budgétaire fournie par le gouvernement. Il pourrait également être possible d'introduire le partage des risques et la responsabilité du remboursement parmi ses clients, comme le font certaines institutions de développement novatrices. Il appartient aux actionnaires et au conseil d'administration d'examiner ces options.

Un mécanisme axé des subventions pourrait également être envisagé pour le renforcement des capacités des micro et petites entreprises et les coûts de développement ou de pré-faisabilité des grands projets et des infrastructures pour préparer des arrangements susceptibles d'être financés. Il s'agit d'une gamme de produits classique d'une banque nationale de développement sur les marchés émergents, dont le mandat est de favoriser le développement économique. L'intégration de certains éléments de ces modèles à succès permet à la BDA de façonner ses activités de manière à mieux servir les communautés autochtones et à favoriser la réconciliation économique.

6.4 Modèle d'affaires et d'exploitation

Pour offrir une gamme complète de produits et de services sur une base commerciale et financière saine, la BDA doit avoir une structure fonctionnelle semblable à celle de la plupart des autres banques nationales de développement. Les capacités les plus importantes pour un lancement réussi sont celles qui nécessitent le plus d'expertise technique spécialisée et qui sont au cœur de la mission de la BDA, comme le développement des affaires, l'évaluation du crédit et la gestion des risques.

Pour la BDA, il importe également de déterminer le niveau de structure et d'expertise nécessaire pour entrer en exploitation, et la proportion des ressources requises qui peut être fournie directement par la BDA ou qui peut être impartie à d'autres organisations. La sous-traitance de ces activités pourrait être temporaire, soit jusqu'à ce que la BDA ait développé les capacités et l'expertise nécessaires à l'interne et un volume d'affaires critique.

Les services à la clientèle comprennent le personnel qui interagit directement avec les clients ainsi qu'avec les clients et partenaires potentiels et qui participe au développement des affaires. Les services à la clientèle comprennent également le personnel qui fournit un soutien essentiel au personnel en contact avec le marché, comme le marketing, les communications, la recherche et la formation.

Le développement des affaires est la fonction de vente au sein de l'organisation chargée de repérer les occasions d'affaires, de les intégrer au processus d'évaluation du crédit et d'établir des relations avec des intermédiaires et des partenaires d'affaires. Le développement des affaires peut englober la gestion de systèmes d'accueil électroniques ou personnalisés qui reçoivent les demandes de renseignements par téléphone et les acheminent au service de développement des affaires. Enfin, cette fonction pourrait également comprendre la gestion des canaux de distribution des produits et services de la BDA. Il s'agit d'établir et de maintenir des relations avec les institutions financières et d'autres intermédiaires.

Les services à la clientèle pourraient comprendre le secteur responsable de la prestation des outils de formation (par exemple, webinaires, manuels) pour veiller à ce que les clients et les intermédiaires de la BDA comprennent parfaitement les produits et les services de la BDA et puissent les utiliser et les expliquer de façon compétente.

Le marketing comprend une stratégie de mise en marché qui met à contribution toutes les ressources de la BDA pour s'assurer qu'elle atteint ses principaux objectifs. Il s'agit au départ de segmenter le marché en groupes d'utilisateurs cibles des produits et des services de la BDA.

Les partenariats feront également partie du mandat des services à la clientèle, en mettant l'accent sur les IFA, la CPNGP, la FNFA, les banques commerciales, les institutions financières d'État, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, etc. La mise en place d'une stratégie de partenariat sera une première activité cruciale.

La fonction de « suivi du marché » comprend les activités de base liées à la gestion des risques, des portefeuilles et des finances, à la conformité, au développement de produits, aux réclamations et recouvrements, ainsi qu'aux services juridiques. La fonction de gestion des risques, des portefeuilles et des finances supervise les risques de crédit, les risques financiers, les risques liés aux systèmes, les risques liés aux portefeuilles et les autres risques d'entreprise. La mise en place, la gestion et la surveillance d'un système adéquat de gestion des risques revêtent une importance cruciale pour le succès de la BDA.

La fonction de conformité élabore des méthodologies permettant d'évaluer la mesure dans laquelle la BDA réussit à gérer adéquatement les risques et processus susmentionnés, de cerner les faiblesses susceptibles de menacer sa stabilité financière et de recommander des changements pour atténuer de telles faiblesses.

La fonction de développement de produits doit collaborer étroitement avec les services à la clientèle pour aider la BDA à développer et à améliorer ses produits. Les idées de produits et les améliorations de produits peuvent provenir de parties prenantes internes, de clients et d'intermédiaires. Il est important de disposer de ressources consacrées à ce processus et d'un personnel possédant de bonnes compétences en gestion de projet pour développer un produit depuis sa conception jusqu'à son évaluation, en passant par sa mise en œuvre.

6.5 Gestion financière et gestion des risques

La BDA serait capitalisée et emprunterait initialement auprès du gouvernement du Canada pour accorder des prêts. Il serait néanmoins avantageux de mettre rapidement en place ses opérations de trésorerie pour qu'elle puisse emprunter en son nom propre, avec une garantie du gouvernement du Canada. Les obligations de la BDA pourraient être émises sous le sigle ESG+I⁵⁵, avec la possibilité d'un escompte.

L'objectif étant que la BDA soit financièrement viable à long terme, elle devra disposer d'un cadre robuste de gestion des risques. Un cadre robuste de gestion des risques obligerait la BDA à :

- définir les divers éléments du risque;
- fixer des limites pour chaque catégorie de risque;
- établir des critères d'acceptation du risque – pour chaque catégorie de risque, chaque groupe de risque et chaque client;
- établir la formule ou les paramètres de tarification du risque;
- définir les principes de mesure, de surveillance et de gestion des risques;
- définir le système de gestion des risques et les responsabilités en la matière.

En tant qu'institution financière d'État ou établie en vertu de lois existantes, elle ne serait pas supervisée par le BSIF et sa propension au risque pourrait être plus grande que celle du secteur financier commercial existant, avec un objectif de rendement inférieur aux taux commerciaux. Pour assurer une étroite harmonisation entre les ambitions du gouvernement du Canada et des parties prenantes, il serait souhaitable d'intégrer dans le mandat de la BDA un examen régulier de ses activités.

⁵⁵ <https://www.icd.ca/ICD/media/documents/Feature-Article-ESG-plus-the-I-EN.pdf>.

6.6 Mesures de réussite

Les mesures de rendement utilisées par la Banque permettront de déterminer ses priorités stratégiques, ses résultats d'exploitation et son incidence définitive sur le développement économique des Autochtones. Un solide rendement financier, où les mesures et les normes sont bien connues, est essentiel à la réussite commerciale durable de la BDA et constitue un pilier vital pour ses activités.

Cependant, le rendement financier n'est qu'une mesure possible de la performance et du succès de la BDA. Dans l'idéal, la Banque appliquera des mesures liées au développement et établira des normes et des objectifs, qui pourraient devenir ses propres normes ESG ou à vocation sociale, liées au développement socioéconomique des Autochtones et aux répercussions sur les Nations et les communautés autochtones. L'un des facteurs permettant de mesurer l'impact sur le développement serait la création d'emplois, car elle est essentielle à la croissance économique, à la réduction de la pauvreté et à la stabilité sociale et elle engendre l'acquisition de compétences, l'amélioration du capital humain et la durabilité à long terme. Selon une étude récente de l'Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique (APNCB), l'emploi joue un rôle crucial dans le développement économique des Autochtones au Canada, environ 87 % du revenu des ménages des Premières Nations étant généré par l'emploi⁵⁶. Toutefois, des difficultés persistent, car les Autochtones ont généralement des revenus inférieurs à ceux de leurs homologues allochtones. Les disparités économiques sont évidentes dans les chiffres du revenu médian : les membres des Premières Nations vivant hors réserve gagnant environ 86 % du revenu médian provincial et les personnes vivant dans les réserves, 66 %⁵⁷. La surveillance des paramètres d'emploi est essentielle pour évaluer les progrès du développement économique des Autochtones et promouvoir des possibilités équitables de prospérité.

Certains paramètres de développement socioéconomique autochtone, déterminés par son organe directeur ou ses dirigeants fondateurs, pourraient être appliqués à l'approbation de transactions spécifiques devant être soutenues par la Banque, ainsi qu'à l'ensemble de son portefeuille d'activités au fil du temps. De même, la BDA devrait prévoir l'élaboration et l'application de mesures d'évaluation des répercussions sur l'environnement, la biodiversité, le climat et les GES, qui font partie intégrante des valeurs autochtones.

⁵⁶ « Economic Participation and Contributions of First Nations in BC », *British Columbia Assembly of First Nations*, (juillet 2023), p. 3.

⁵⁷ Idem.



Momentum

7. Arguments en faveur d'une Banque de développement autochtone



Les arguments en faveur d'une Banque de développement autochtone au Canada découlent de la reconnaissance des défis socioéconomiques uniques auxquels font face les communautés autochtones et de la nécessité de solutions financières ciblées. Voici les principaux arguments à l'appui de la création d'une Banque de développement autochtone :

FIGURE 7 : Principaux arguments



Autonomisation et autodétermination : Une Banque de développement autochtone peut habiliter les communautés autochtones en leur fournissant les outils et les ressources nécessaires à leur développement économique. Elle permettrait aux peuples autochtones d'exercer un plus grand contrôle sur leurs affaires financières et favoriserait l'autodétermination. Elle permettrait aux Nations autochtones de participer à des projets de développement sur leurs territoires traditionnels, de continuer à gérer leurs terres et d'influer sur le développement en fonction des valeurs autochtones. En offrant des produits et des services financiers personnalisés, la Banque peut soutenir l'entrepreneuriat autochtone, la création d'emplois et les initiatives communautaires.

Résolution des injustices historiques : La création d'une Banque de développement autochtone peut être considérée comme une étape vers la résolution des injustices historiques subies par les peuples autochtones au Canada. Elle peut servir de moyen de corriger les pratiques discriminatoires du passé et à promouvoir la réconciliation économique. En offrant un accès à des possibilités de financement et d'investissement, la Banque peut contribuer à combler le fossé socioéconomique entre les communautés autochtones et allochtones.

Solutions financières adaptées : Une Banque de développement autochtone aurait une compréhension approfondie des besoins, des valeurs et des contextes culturels propres aux communautés autochtones. Elle peut créer et proposer des produits et des services financiers spécialement conçus pour répondre à ces besoins, tels que des structures de prêts souples qui tiennent compte des modèles de propriété foncière communale ou des services de soutien aux entreprises culturellement adaptés. Cette approche personnalisée peut améliorer l'efficacité et la pertinence des services financiers pour les particuliers et les entreprises autochtones.

Renforcement des capacités financières : La Banque peut jouer un rôle central dans le renforcement des capacités financières des communautés autochtones. Elle peut fournir des programmes d'éducation financière, de la formation et de l'aide technique aux particuliers et aux entreprises, ce qui favorise la résilience et l'autonomisation économiques. En favorisant l'éducation financière et le développement des compétences, la Banque peut améliorer les pratiques de gestion financière, rehausser la solvabilité et soutenir la stabilité financière à long terme.

Partenariats et collaboration : Une Banque de développement autochtone peut favoriser les partenariats et la collaboration entre les communautés autochtones, les gouvernements, les institutions financières et d'autres parties prenantes. Elle peut agir comme un catalyseur d'investissement, en réunissant des institutions financières, des entités du secteur privé et des organisations communautaires pour appuyer des projets de développement économique durable. Ces partenariats peuvent tirer parti des ressources, de l'expertise et des réseaux pour offrir de nouvelles possibilités et surmonter les obstacles à la croissance économique des Autochtones.

Croissance économique et prospérité : Une économie autochtone prospère profite non seulement aux communautés autochtones, mais aussi à la société canadienne dans son ensemble. Une Banque de développement autochtone peut stimuler la croissance économique, créer des emplois et contribuer à la prospérité globale du pays. En appuyant l'entrepreneuriat et le développement des entreprises autochtones, la Banque peut favoriser la diversification économique, réduire la dépendance à l'égard du financement gouvernemental et promouvoir une économie plus inclusive et plus équitable.



Momentus

8. Prochaines étapes



La conclusion de la **Phase 1 : Étude préliminaire** a établi que la meilleure option pour aborder l'accès des Autochtones au financement est l'établissement d'une Banque de développement autochtone (BDA). Les prochaines étapes du processus consisteraient à réaliser une étude de faisabilité et à élaborer un modèle d'affaires pour orienter la mise en œuvre de la BDA.

FIGURE 8 : Étapes



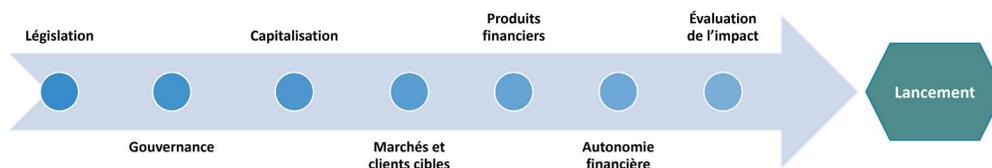
Étape 2 : Étude de faisabilité et modèle d'affaires

Une étude de faisabilité examinera tous les mécanismes existants afin de déterminer comment le marché est actuellement desservi et les lacunes à ce titre. Ces données serviront ensuite au modèle d'affaires, qui comprendra de vastes consultations avec les Nations, les entrepreneurs et les entreprises autochtones afin de recueillir des données détaillées sur les lacunes et les possibilités en matière de financement, et de déterminer les volumes d'affaires potentiels pour la BDA. L'étude de faisabilité examinera également un plan de capitalisation, des options réalistes pour un fonds commun de financement, y compris des options novatrices pour les sources de revenus; elle définira les offres de services afin de maximiser l'impact et fournira des objectifs et des mesures pratiques et réalisables à court et à moyen terme nécessaires à l'établissement de la BDA.

Phase 3 : Mise en œuvre

Les domaines critiques pour la création d'une nouvelle banque de développement sont bien définis et peuvent être appliqués à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une BDA au Canada (voir le graphique ci-dessous). Lorsque l'étude préliminaire et l'étude de faisabilité auront été réalisées et qu'un modèle d'affaires complet aura été élaboré, la BDA disposera des renseignements nécessaires pour entreprendre la mise en place et le lancement du projet.

FIGURE 9 : Approche progressive



Une approche progressive permet une consultation approfondie et facilite stratégiquement la prise de décisions progressive afin d'assurer l'engagement et le soutien global des parties prenantes.



9. Annexes

9.1 Annexe A : Bibliographie

On trouve ci-dessous la liste des documents et des sources examinés pour élaborer ce rapport.

1. Banque du Canada, « Réconciliation économique : pour restaurer la prospérité autochtone », mai 2022.
2. <https://www.bdc.ca/fr/je-suis/entrepreneur-autochtone>.
3. Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique, « Economic Participation and Contributions of First Nations in BC », juillet 2023.
4. Banque de développement du Canada, « BDC Rapport annuel 2022 », consulté le 30 juin 2023, <https://www.bdc.ca/globalassets/digizuite/37760-bdc-rapport-annuel-2022.pdf>.
5. Canada, Sénat du Canada, « Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples: The Challenges and Successes of Indigenous Economic Development in Canada. », 12 juin 2015.
6. Banque de l'infrastructure du Canada, « Rapport annuel 2021-2022 », consulté le 30 juin 2023, <https://cdn.cib-bic.ca/files/documents/reports/fr/Rapport-Annuel-2021-22.pdf>.
7. Société canadienne d'hypothèques et de logement, « Rapport annuel 2022 de la SCHL » consulté en 2023, <https://www.cmhc-schl.gc.ca/info-schl/rapports-de-la-societe/rapport-annuel-de-la-schl>.
8. Conseil canadien pour l'entreprise autochtone, Rapport intitulé « Procurement Practices and Aboriginal Business: Perspectives from Canadian Corporations », consulté le 30 juin 2023.
9. Clarke, Allan, « Bâtir une nation : vers une économie carboneutre grâce au potentiel autochtone », Leadership avisé RBC, 23 juin 2023, <https://leadershipavise.rbc.com/batir-une-nation-vers-une-economie-carboneutre-grace-au-potentiel-autochtone/>.
10. Collin, Dominique et Michael L. Rice, « Evening the Odds: Giving Indigenous Ventures Access to the Full Financial Toolkit », consulté le 30 juin 2023.
11. The Conference Board of Canada, « RESEARCH MODULE 3: Barriers to Aboriginal entrepreneurship and options to overcome them », 14 février 2017, https://nacca.ca/wp-content/uploads/2017/04/Research-Module-3_NACCA-BDC_Feb14_2017.pdf.
12. Daniels, Ernie, « How Ottawa could turn 200 million \$ into 4 billion \$ for Indigenous infrastructure », *Financial Post*, 21 mars 2023. <https://financialpost.com/news/economy/paternalism-partnership-close-indigenous-infrastructure-gap>.
13. Smallridge, Diana et Fernando De Olloqui, « Health Diagnostic Tool for Public Development Banks », <https://publications.iadb.org/en/health-diagnostic-tool-public-development-banks>, p. 3.
14. Dominique Collin et Michael L. Rice, « Evening the Odds: Giving Indigenous Ventures Access to the Full Financial Toolkit », consulté le 30 juin 2023, https://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLI_IndigenousCapital_F.pdf.
15. Exportation et développement Canada, « Rapport annuel 2022 ».
16. Financement agricole Canada, « Rapport annuel 2021-2022 », <https://www.fcc-fac.ca/fr/rapports/ar-ra-2021-22-f>.
17. Financement agricole Canada, « Société - Populations et communautés autochtones », s. d. <https://www.fcc-fac.ca/fr/a-propos-de-fac/esg/social>.
18. Autorité financière des Premières Nations, « Rapport annuel 2021 », <https://www.fnfa.ca/wp-content/uploads/2021/07/FNFA-Annual-report-2020-21-French-Low-Rez.pdf>.

19. Coalition des Premières Nations pour les grands projets, « Advance Major Projects with Full Indigenous Participation to Grow Canada's Economy », <https://fnmpc.ca/advance-major-projects-with-full-indigenous-participation-to-grow-canadas-economy/>.
20. Coalition des Premières Nations pour les grands projets, « First Nations Major Projects Coalition », consulté, <https://fnmpc.ca/>.
21. Coalition des Premières Nations pour les grands projets, « Major Projects », <https://fnmpc.ca/projects/>.
22. Conseil de gestion financière des Premières Nations, « Le projet Feuille de route », <https://fnfmb.com/fr/direction/le-projet-feuille-de-route>.
23. Fonds pour les habitations du marché des Premières Nations, « Fonds pour les habitations du marché des Premières Nations, « Rapport annuel 2022 », <https://www.fnmhf.ca/wp-content/uploads/2023/06/fnmhf-2022-annual-report-fr.pdf>.
24. Gladu, Jean Paul, « ESG INCLUSIVE OF "I" », <https://www.icd.ca/ICD/media/documents/Feature-Article-ESG-plus-the-I-EN.pdf>.
25. Gouvernement du Canada, « Lettre de mandat de la ministre des Services aux Autochtones et ministre responsable de l'Agence fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario ».
26. Gouvernement du Canada, « Plan d'action de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* », p. 42.
27. Gouvernement du Canada, « Le ministre Guilbault présente les cinq grands nouveaux crédits d'impôt à l'investissement propre prévus dans le budget de 2023 pour appuyer une économie canadienne durable et propre », <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2023/04/le-ministre-guilbeault-presente-les-cinq-grands-nouveaux-credits-dimpot-a-linvestissement-propre-prevus-dans-le-budget-de-2023-pour-appuyer-une-eco.html>.
28. Hodgson, Glen, « Game On: Implications of the U.S. Inflation Reduction Act for Canadian Competitiveness », Institut C.D. Howe, juin 2022, <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/game-implications-us-inflation-reduction-act-canadian-competitiveness>.
29. Fonds monétaire international, « Swapping Debt for Climate or Nature Pledges Can Help Fund Resilience ».
30. Schembri, Lawrence, « Soutenir le retour à la prospérité autochtone par la réconciliation économique », discours présenté à la Banque du Canada, 5 mai 2022, <https://www.bankofcanada.ca/2022/05/speech-lawrence-schembri-may-5-2022/>.
31. Association nationale des sociétés autochtones de financement, « Home », www.nacca.ca.
32. Association nationale des sociétés autochtones de financement, « Improving Access to Capital for Aboriginal Entrepreneurs », Rapport, https://nacca.ca/wp-content/uploads/2017/04/NAEDB_ImprovingAccessToCapital.pdf.
33. Association nationale des sociétés autochtones de financement, « Indigenous Financial Institutions », <https://nacca.ca/indigenous-financial-institutions>.
34. Association nationale des sociétés autochtones de financement, « Indigenous Growth Fund », <https://nacca.ca/IGF/>.
35. « Stratégie Économique Nationale pour les Autochtones du Canada 2022 : Les voies de la parité socioéconomique pour les peuples autochtones », https://niestrategy.ca/wp-content/uploads/2022/12/NIES_French_FullStrategy_2.pdf.
36. ONPHA, « Urban and Rural Indigenous Housing Plan for Ontario », Ontario Aboriginal Housing, 27 août 2020, <https://www.ontarioaboriginalhousing.ca/wp-content/uploads/2020/08/ONPHAs-Urban-and-Rural-Indigneous-Housing-Plan-for.pdf>.
37. Raven Indigenous Capital Partners, « Impact Funds », <https://ravencapitalpartners.ca/investments/impact-funds>.
38. Silcoff, Sean, « Indigenous private equity firm Longhouse Capital aims to help First Nations take control of their economic future », *The Globe and Mail*, 11 juin 2023,

<https://www.theglobeandmail.com/business/article-indigenous-private-equity-longhouse-capital/>.

39. Smallridge, Diana et Fernando De Olloqui, « Health Diagnostic Tool for Public Development Banks ».
40. Statistique Canada, « Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016 », <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025a-fra.htm>.
41. Groupe de travail sur les informations financières liées à la nature, consulté le 30 juin 2023.
42. Le River Cree Resort and Casino, à Edmonton, aurait été la première société appartenant à des Autochtones à émettre une dette publique (évaluée à 200 M\$ CA par le Globe and Mail) grâce une émission d'obligations transfrontalières réussie, assortie d'une notation B de S&P et DBRS. Waterstone Strategies et ATC Innovators, « First Nations and Inuit Access to Capital for Economic Development, Business and Infrastructure: A Quantitative Assessment of the Access and the Gaps », p.23.
43. Groupe de travail sur les informations financières liées à la nature, « TNFD Consultation Announcement », <https://tnfd.global/news/consultation-announcement/>.
44. Assemblée générale des Nations Unies, Nations Unies, « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007. A/RES/61/295, <https://social.desa.un.org/fr/node/3245>.
45. Waterstone Strategies et ATC Innovators, « First Nations and Inuit Access to Capital for Economic Development, Business and Infrastructure: A Quantitative Assessment of the Access and the Gaps ».
46. Banque mondiale, « Key Terms Explained », <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/key-terms-explained>.

9.2 Annexe B : Liste des parties prenantes interrogées

On trouve ci-dessous la liste des personnes consultées pour élaborer ce rapport.

TABLEAU 2 : Liste des parties prenantes

#	Nom	Institution
1	Krawchenko, Tamara et Madahbee Leach, Dawn.	Waubetek Business Development Corporation
2	Jason Annahatak	Société Makivvik
3	David Tordjman	Société d'investissement du Nunavik
4	Andre Le Dressay	Fiscal Realities
5	Jacob Beaton	Tea Creek Training and Employment
6	Geneviève Charland-Arcand	Association des corporations foncières du Nunavik
7	Mike McIntyre	Première Nation Membertou
8	Chris Sicotte	National Aboriginal Trust Officers Association (NATOA)
9	Heather Bishop	Cold Lake First Nations (CLFN) Economic Development Department
10	Kyle Martin	Cold Lake First Nations (CLFN) Economic Development Department
11	Marie-Pier Carbonneau	CIBC
12	Luc Allard	CIBC
13	Jean Vincent	Société de crédit commercial autochtone / <i>Association nationale des sociétés autochtones de financement</i>
14	Collin, Dominique et Michael L. Rice.	Caisse Populaire Kahnawake
15	Niilo Edwards	Coalition des Premières Nations pour les grands projets (CPNGP)
16	Matthew Foss	Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA)

9.3 Annexe C : Évaluation détaillée du caractère adéquat des ressources de financement autochtones existantes.

À titre de référence interne seulement – pas diffuser publiquement.

Bien qu'il existe un certain nombre de mécanismes de financement autochtone (établis et nouveaux) fournis par des institutions et des programmes autochtones et conventionnels, ces mécanismes sont loin de répondre aux besoins de financement de l'économie autochtone dans son ensemble. Il existe d'importantes lacunes en ce qui concerne l'ampleur du financement disponible, le champ d'application et l'engagement de diverses institutions financières à répondre aux besoins de financement des Autochtones.

1. AMPLEUR

Peu d'institutions et de programmes existants, s'il en est, sont en mesure de fournir l'ampleur du financement requis pour combler l'insuffisance du financement autochtone. Les institutions autochtones existantes de divers types ont commencé à servir d'assise pour le financement autochtone, mais elles sont relativement petites, elles ont tendance à être sous-capitalisées et elles sont donc incapables de fournir du financement d'une ampleur suffisante ou sur une échelle adéquate.

L'Autorité financière des Premières Nations a pris un bon départ et a élaboré un modèle d'affaires efficace pour assurer le financement à court et à long terme de ses membres emprunteurs. Cependant, l'ampleur de ses opérations est modeste, avec des actifs de 2,2 G\$ en 2022.

Les institutions financières autochtones existantes et leur association, l'ANSAF, jouent un rôle important dans la mobilisation des prêts au développement et du financement des entreprises, ainsi que des services de soutien aux entreprises des Premières Nations, des Métis et des Inuits. Jusqu'à présent, les IFA ont accordé des prêts totalisant 3,3 G\$ à des entreprises autochtones, bien que les prêts individuels soient généralement de l'ordre de 500 000 \$ à 750 000 \$, voire des montants inférieurs pour certaines IFA. En général, ces contraintes de financement disponible reflètent le capital et la plateforme d'exploitation limités de nombreuses IFA. Par conséquent, les IFA peuvent être en mesure de financer des entreprises en démarrage et une période d'exploitation initiale, mais leur capacité à soutenir la croissance et les ambitions des entreprises autochtones est généralement limitée.

De même, le petit nombre de banques commerciales et de coopératives de crédit autochtones fournissent d'importants services financiers de dépôt et de prêt à leurs clients et membres autochtones, mais leur capitalisation et leur envergure sont relativement limitées.

Les trois programmes provinciaux de garanties de prêts aux Autochtones sont eux aussi limités. Deux d'entre eux ont une modeste limite d'exploitation de 1 G\$, ce qui semble être une bonne ligne de communication initiale pour les gouvernements, mais qui pourrait s'avérer inadéquate pour répondre aux besoins continus des entreprises autochtones visées dans une province donnée.

Pour les institutions financières d'État fédérales, l'ampleur des opérations de financement autochtone réelles est dans l'ensemble très limitée. La BDC limite généralement le montant du

financement offert aux entreprises autochtones individuelles, et son nouveau Fonds de croissance autochtone, très modeste, s'élève à seulement 150 M\$. EDC crée des programmes de développement des entreprises pour les exportateurs autochtones, mais l'ampleur de son financement est minime; EDC a investi à peine 40 M\$ dans des entreprises d'exportation autochtones en 2022. La BIC, une institution relativement nouvelle, s'est fixé comme objectif d'investir 1 G\$ au profit des peuples autochtones (montant identique à deux programmes provinciaux de garanties de prêts) et a investi 65 M\$ en 2021-2022 dans des projets d'infrastructures autochtones. La SCHL s'emploie à mobiliser du financement et d'autres formes de soutien pour le logement autochtone, bien que l'ampleur réelle de ses activités autochtones ne semble pas correspondre aux besoins du marché.

2. CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application des institutions et programmes existants comporte d'importantes lacunes. Le manque d'options de financement le plus criant concerne le financement des entreprises autochtones, de tous types. Les petites entreprises autochtones éprouvent des difficultés à accéder à un financement d'entreprise de base, comme les marges de crédit et le fonds de roulement, sans parler de l'accès au capital de croissance. Les moyennes et les grandes entreprises privées ou communautaires sont souvent le moteur de l'économie autochtone, mais elles n'ont elles aussi qu'un accès limité au marché et au soutien financier du gouvernement, ce qui se traduit par un « milieu manquant » d'entreprises autochtones en pleine croissance qui pourraient contribuer à bâtir l'économie autochtone dans son ensemble. L'exploitation des ressources est une occasion de croissance clé pour l'économie autochtone. Il existe de nombreuses possibilités d'inclure les communautés autochtones en tant qu'investisseurs, mais à l'heure actuelle, il n'y a pas de source de financement spécifique identifiable pour les investissements autochtones dans l'exploitation des ressources ou les projets d'infrastructures connexes. Le bilan global : un déficit de financement important pour les entreprises autochtones.

Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, il existe d'autres lacunes régionales et particulières évidentes dans le champ d'application du financement pour les Nations, les communautés, les familles et les particuliers. Alors que l'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario ont des programmes modestes de garanties de prêts, trois autres provinces comptant d'importantes populations autochtones n'en ont pas, en particulier le Manitoba, la Colombie-Britannique et le Québec. De plus, il n'existe actuellement aucun programme fédéral de garanties de prêts aux Autochtones.

Le logement est un domaine particulier où le champ d'application du financement est incomplet et inégal. Les programmes de financement gouvernementaux pour le logement social sont disparates et il existe quelques options axées sur le marché de financement du logement pour les familles autochtones en tant que propriétaires, mais de nombreuses lacunes évidentes en matière de financement subsistent.

La FNFA est un bon programme, qui compte désormais plus de 140 membres, mais il y a encore beaucoup de Premières Nations qui ne sont pas membres de la FNFA et qui n'ont donc pas facilement accès à ses services. De même, les IFA représentent également un segment de financement important, mais la liste actuelle de 58 IFA n'offre probablement pas un champ d'application complet pour les entreprises et les autres clients éventuels dans toutes les régions et tous les segments de l'économie autochtone.

3. ENGAGEMENT

La troisième lacune, peut-être la plus importante, est l'engagement de diverses institutions financières à répondre pleinement aux besoins de financement des Autochtones. Il ne fait aucun

doute que les institutions autochtones existantes sont déterminées à répondre aux besoins financiers de leur communauté. Leurs limites sont liées à la capacité de répondre à l'ampleur du financement requis et au champ d'application du marché dans son ensemble en regard de leurs mandats et de leurs capacités.

La plupart des banques canadiennes ont annoncé leur intention de fournir du financement aux Autochtones, mais à quelques exceptions près, les banques commerciales ont un profil et un niveau apparent d'activité très bas dans l'économie autochtone, avec étonnamment très peu de preuves de concurrence régionale. Comme on l'a vu, il existe des obstacles culturels au financement autochtone et il faut les reconnaître. Une combinaison d'inexpérience, d'ignorance et de préjugés de la part des institutions allochtones peut se traduire par leur refus à traiter les clients autochtones de manière équitable et avec ouverture d'esprit. Les préjugés et la discrimination systématiques peuvent se manifester sous forme d'un manque de services financiers adaptés à la culture, de critères de prêt plus stricts ou de taux d'intérêt plus élevés. Les banques commerciales peuvent également être confrontées à des obstacles fondamentaux qui les empêchent d'accorder du financement aux Autochtones, tels que le manque d'expérience démontrée des Autochtones dans le système financier officiel, l'absence d'antécédents financiers et de capacité démontrée de respecter régulièrement les conditions de paiement de crédit et, par conséquent, l'incapacité de répondre aux critères traditionnels de solvabilité.

Les institutions financières d'État fédérales ont déclaré leur intention de servir l'économie autochtone, mais jusqu'à maintenant, leur niveau d'activité réel est loin d'être à la hauteur de leurs énoncés de politique. Cela soulève des questions sur le degré d'engagement des institutions financières d'État à l'égard des besoins de l'économie autochtone, ce qui risque d'être un geste symbolique pour répondre aux exigences minimales d'engagement attendues de leur part.

4. CONCLUSION

L'analyse a mis en évidence de nombreuses lacunes en ce qui concerne l'ampleur et le champ d'application du financement autochtone disponible, ainsi que des lacunes en termes de l'engagement de diverses institutions financières à répondre aux besoins de financement des Autochtones. Cela amène à se demander si l'élargissement des structures institutionnelles existantes serait le meilleur moyen de répondre aux besoins et aux aspirations des entreprises et des communautés autochtones, ou si une approche plus ciblée est nécessaire, en particulier la création d'une Banque de développement autochtone, comme le recommande la SENA.



Momentus

www.momentus.global