



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

AANO • NUMÉRO 025 • 2^e SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 27 mai 2014

—
Président

M. Chris Warkentin

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

Le mardi 27 mai 2014

• (1530)

[Traduction]

La vice-présidente (Mme Jean Crowder (Nanaimo—Cowichan, NPD)): Nous allons commencer la séance deux minutes à l'avance puisque tout le monde est là.

Nous savons tous que l'appel de la sonnerie se fera entendre à un moment donné. Tout le monde a accepté de commencer par les témoins. En supposant que la sonnerie se fera entendre entre 15 h 40 et 15 h 45, nous devrions quitter la salle quelques minutes plus tard. Je pense que tout le monde est d'accord pour que nous levions la séance à ce moment. Nous réinviterons les représentants du ministère à venir répondre aux questions des membres du comité lors d'une séance ultérieure.

Avant de passer aux témoins, j'aimerais rappeler à tout le monde que la séance de jeudi, où le ministre viendra nous parler du budget, aura lieu à l'édifice du Centre, mais ne sera pas télévisée.

Je vous souhaite tous la bienvenue à la 25^e séance du comité.

Nous allons commencer par les témoins. Bienvenue. Je suis désolée que la séance doive être interrompue.

Voulez-vous commencer, M. Beynon?

L'hon. Carolyn Bennett (St. Paul's, Lib.): Pourquoi la séance n'est-elle pas télévisée?

La vice-présidente (Mme Jean Crowder): Parce qu'à peu près tout le monde voulait une séance télévisée. Ce n'était donc pas possible pour nous.

Monsieur Beynon.

M. Andrew Beynon (sous-ministre adjoint intérimaire, Terres et développement économique, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien): Merci.

Madame la présidente et honorables députés, je vous remercie de me donner l'occasion de prendre la parole pour discuter des obstacles auxquels sont confrontées les collectivités et les entreprises autochtones qui souhaitent accéder à des capitaux, ainsi que des pratiques prometteuses pour les surmonter.

Les capitaux du marché privé, y compris les capitaux empruntés et les capitaux propres, sont un facteur clé de l'activité économique. Les sources de capitaux du marché acquises par l'entremise des instruments financiers courants, comme les prêts bancaires, les obligations et le capital de risque, représentent plus de 95 % des capitaux intervenant dans l'économie canadienne.

Dans le contexte autochtone — en particulier dans les réserves, et malgré certaines innovations remarquables —, l'accès aux capitaux des marchés ou au financement privé demeure problématique. Malgré ces obstacles, nous savons également qu'un nombre croissant de collectivités et d'entreprises autochtones connaissent un succès remarquable sur le plan économique. Des Premières Nations comme

Membertou, Osoyoos, Dakota de Whitecap et Kamloops, sont des exemples bien connus parmi tant d'autres.

Je vais profiter du temps qui m'est imparti aujourd'hui pour vous décrire, en premier lieu, ce que nous croyons être les principaux obstacles à l'accès aux capitaux; deuxièmement, les étapes qui ont été suivies pour surmonter ces obstacles; et troisièmement, des exemples concrets de réussite qui pourraient éclairer vos délibérations sur la question de l'accès au capital.

Mes remarques seront principalement axées sur la situation des Premières Nations dans les réserves parce que c'est là que nous constatons les obstacles les plus persistants à l'accès aux capitaux. Même si je n'entrerai pas en détail sur la question des traités modernes, il est important de noter que, même si ces derniers contribuent à éliminer de nombreux obstacles au développement économique et donnent accès à du capital financier ou rattaché aux ressources naturelles, les groupes visés par ces traités continuent de faire face à des défis qui sont semblables à ceux que l'on retrouve dans les réserves en ce qui concerne la certitude des investissements et la croissance économique.

La réflexion récente du gouvernement du Canada au sujet de l'élimination des obstacles au développement économique des Autochtones s'inscrit dans le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, mis en place en 2009. Il s'agit d'une approche pangouvernementale qui s'adapte aux conditions économiques nouvelles et changeantes et aux possibilités émergentes grâce à la mobilisation de partenariats dans le but d'atteindre un développement économique durable.

Le cadre reconnaît également le consensus croissant sur les principaux obstacles au développement économique. Ceux-ci incluent des éléments comme l'environnement légal et réglementaire, l'accès aux terres et aux ressources, la main-d'oeuvre qualifiée, les déficits en infrastructures, les options de financement limitées et un manque de capacités.

À la suite de cette entrée en matière, j'aimerais parler des principaux obstacles à l'accès aux capitaux pour les collectivités.

Laissez-moi débiter en présentant un aperçu de quelques-uns des principaux problèmes ayant une incidence sur l'accès aux capitaux. Dans les réserves, ces obstacles découlent largement de dispositions de la Loi sur les Indiens qui peuvent nuire à l'accès aux garanties et au cautionnement, ainsi qu'à la gestion rapide des transactions foncières.

Le cadre législatif de la loi peut nuire à l'accès direct aux garanties et au cautionnement, imposer des obstacles à la gestion directe des terres de réserve par les Premières Nations, et créer des entraves à l'administration de l'argent. Ensemble, ces facteurs peuvent nuire à l'investissement. L'absence de parité réglementaire entre la situation à l'intérieur et à l'extérieur des réserves peut également provoquer de l'incertitude chez les investisseurs, limitant davantage l'accès aux capitaux de marché dans les réserves.

En outre, j'irai également jusqu'à décrire un certain nombre d'enjeux qui débordent du cadre de la Loi sur les Indiens ou qui vont au-delà des difficultés qui en découlent, mais qui ont une incidence sur l'accès aux capitaux.

Si l'on s'attarde pour l'instant à la question de la Loi sur les Indiens, il existe un vaste consensus sur la nécessité d'avoir un cadre législatif et réglementaire détaillé pour favoriser le développement économique et les investissements commerciaux.

C'est là la conclusion, par exemple, du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, du vérificateur général du Canada et du Conseil national de développement économique des Autochtones. Je crois même que votre comité, dans son étude récente de la gestion des terres et du développement économique durable sur les terres des réserves des Premières Nations, est parvenu à la même conclusion.

Dans les réserves, les limites désuètes de la Loi sur les Indiens engendrent des difficultés particulières nuisant à la création d'un environnement favorable à la levée de capitaux.

Premièrement, les obstacles à la mise à profit des terres et des actifs dans les réserves constituent des barrières structurelles à l'accès aux capitaux des marchés. Nous savons qu'à l'extérieur des réserves, bien des particuliers et des entreprises se servent de la valeur de leur propriété et de leurs actifs pour démarrer, exploiter et agrandir leurs entreprises. Toutefois, l'article 89 de la Loi sur les Indiens prévoit que les biens mobiliers et immobiliers d'une collectivité ou d'un membre d'une Première Nation situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'une hypothèque, d'une réquisition ou d'une saisie.

Cette disposition de la loi avait initialement pour objectif d'empêcher des prêteurs sans scrupules de flouer des individus. Mais à notre époque, l'article constitue un obstacle à la levée des capitaux et signifie que, contrairement aux autres gouvernements du Canada et aux entrepreneurs dans l'économie nationale, ni les gouvernements ni les membres des Premières Nations ne peuvent hypothéquer directement leurs terres sur réserve ou utiliser leurs actifs comme garantie pour accéder aux capitaux du marché sans nécessiter la participation du gouvernement fédéral.

Un deuxième aspect problématique de la Loi sur les Indiens est le processus de désignation et de location dans les réserves aux termes de la loi, qui peut lui aussi constituer un obstacle structurel empêchant de saisir certaines occasions et de développer des relations avec des investisseurs dans les réserves. La location est possible en vertu de la loi, à condition de tenir un vote au sein de la collectivité sur la désignation des terres et, en deuxième lieu, de recevoir l'approbation du ministre concernant la désignation des terres.

L'avantage, c'est que cela ressemble grossièrement aux processus de consultation tenus à propos de l'aménagement du territoire et du zonage à l'extérieur des réserves, où les membres de la collectivité, et pas seulement l'instance au pouvoir, peuvent participer aux décisions entourant l'avenir des activités de location et de développement. Je ne voudrais toutefois pas m'avancer davantage dans cette comparaison, car la Loi sur les Indiens est très limitée comparativement aux systèmes exhaustifs qui existent hors réserve pour l'aménagement, le zonage et la mise en oeuvre des restrictions sur l'usage des terres.

Les dispositions relatives à la désignation ont récemment été simplifiées dans la Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance, en faisant passer le seuil du vote communautaire à une simple majorité et en accordant au ministre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada le pouvoir d'accepter des désignations, plutôt que le gouverneur en conseil. Cette mesure a aidé certaines Premières

Nations à accélérer le processus de développement des terres de réserve, mais le système de la Loi sur les Indiens demeure une procédure qui requière souvent des négociations de baux longues et complexes entre le ministère, les Premières Nations, le ministère fédéral de la Justice et d'autres intervenants. Le tout peut entraîner des retards, des coûts supplémentaires et des occasions manquées comparativement au développement de terres à l'extérieur des réserves.

Comme troisième exemple, les obstacles législatifs à l'administration de l'argent aux termes de la Loi sur les Indiens nuisent aux capacités des Premières Nations de tirer parti de leurs revenus autonomes pour accéder aux capitaux du marché. Les articles 61 à 69 de la loi prévoient que tout l'argent des Indiens doit être détenu dans le Trésor et ne peut être dépensé qu'à l'usage et au profit d'une Première Nation, comme l'aura déterminé le gouverneur en conseil. Ces dispositions prévoient des protections, mais retardent et restreignent aussi le déboursement et l'utilisation de l'argent des Premières Nations, en particulier le bien de capital généré à partir d'activités comme l'extraction des ressources naturelles ou la vente de terres de réserve. Les revenus de location ne sont pas assujettis aux mêmes restrictions que le reste de l'argent des Indiens, mais sont souvent d'une importance pratique pour les Premières Nations.

Permettez-moi de vous donner un dernier exemple. À l'extérieur des réserves, les gouvernements locaux peuvent utiliser le financement en espèces provenant d'importantes assiettes fiscales et avoir accès à l'emprunt à la dette publique, comme le marché des obligations, et à des occasions de financement de projets d'envergure. Par exemple, ils se tournent souvent vers des partenariats public-privé. Mais dans les réserves, les gouvernements des Premières Nations ont un accès limité à des outils comparables à ceux qui sont utilisés par les autres gouvernements locaux du Canada pour accéder au financement et pour mobiliser des capitaux. Par exemple, les membres du comité savent bien que les gouvernements des Premières Nations peuvent percevoir des impôts fonciers en vertu de l'article 83 de la Loi sur les Indiens et en vertu de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations.

Or, seules 122 des 617 Premières Nations perçoivent activement une forme d'impôts sur la propriété foncière. La Loi sur la gestion financière des Premières Nations inclut des outils novateurs pour que celles-ci puissent se financer par l'émission d'obligations ou des créances communes fondées sur les revenus futurs. Il s'agit toutefois d'une législation relativement nouvelle, et c'est seulement maintenant, en juin 2014, que nous anticipons que l'Autorité financière des Premières Nations pourra émettre ses toutes premières obligations en vertu de cette loi.

Les choses progressent, mais la loi est relativement nouvelle.

Maintenant que j'ai parlé de certains obstacles à l'accès aux capitaux liés à la Loi sur les Indiens, je vais m'attarder à certaines difficultés qui n'y sont pas attribuables. En plus des barrières structurelles que j'ai décrites, un certain nombre d'obstacles non législatifs nuisent à l'obtention de financement privé.

• (1535)

Tout d'abord, pour les gouvernements autochtones, en particulier les gouvernements des Premières Nations dans les réserves, le manque de capacité en gestion financière est souvent cité comme une limite quand vient le temps de contracter ou gérer des dettes. En outre, le manque d'accès aux options en matière de financement contribue aux déficits dans les infrastructures publiques, dans la prestation de services et dans les activités du gouvernement, ce qui nuit en retour à l'investissement privé.

Du côté des entreprises autochtones, de nombreuses études ont démontré des écarts. Les études menées par le Forum des politiques publiques, le Aboriginal Business Service Network Society et la Banque Toronto Dominion en sont des exemples. Ces études font état des difficultés d'accès aux capitaux privés du marché, y compris la perception d'un risque élevé par les prêteurs traditionnels; l'expérience limitée en matière d'entrepreneuriat et de gestion; le manque de connaissances financières appropriées; le manque d'actifs financiers de grande qualité; les empêchements juridiques et législatifs liés aux garanties de prêts; et l'emplacement éloigné de nombreuses collectivités.

Selon le groupe d'analystes du Fiscal Realities Economists, faire affaire sur réserve coûte de quatre à six fois plus cher que hors réserve, créant davantage de réticences de la part du secteur privé à ce chapitre.

Nous observons également différents obstacles à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Les petites entreprises autochtones tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves sont confrontées à bon nombre des mêmes difficultés que les autres entrepreneurs canadiens émergents ou de petite envergure. Cependant, les entrepreneurs dans les réserves doivent en plus surmonter les obstacles que pose la Loi sur les Indiens. Selon l'Enquête sur les entreprises autochtones de 2011 du Conseil canadien pour le commerce autochtone, les entreprises à l'intérieur des réserves sont plus petites, sont moins susceptibles d'être constituées en société et connaissent une croissance plus limitée que les entreprises autochtones à l'extérieur des réserves.

Après avoir préparé le terrain en décrivant les problèmes des Premières Nations sur réserve, et plus généralement des autres collectivités et entrepreneurs autochtones hors réserve, je vais prendre quelques instants pour décrire des mesures qui ont été prises pour surmonter ces obstacles.

Je vais maintenant aborder quelques-uns des principaux éléments des changements d'ordre législatif ou institutionnel qui contribuent à surmonter certains de ces obstacles à l'accès aux capitaux du marché. Laissez-moi débiter par les stratégies qui ont été élaborées pour relever les défis structurels entourant l'accès aux capitaux du marché dans les réserves, avant de passer aux stratégies mises au point pour relever d'autres défis.

L'une des principales stratégies que le gouvernement fédéral a mises en oeuvre pour surmonter les obstacles structurels est l'élaboration d'un certain nombre d'outils législatifs optionnels. Ces régimes optionnels comprennent notamment la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, la Loi sur la gestion des terres des premières nations, la Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations et la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations, et donnent aux gouvernements des Premières Nations la possibilité de se soustraire à l'application de plusieurs des dispositions restrictives de la Loi sur les Indiens dont j'ai parlé tout à l'heure.

Ensemble, ces lois donnent aux gouvernements des Premières Nations le moyen de tirer profit des impôts sur la propriété foncière dans les réserves, des revenus autonomes et d'une assise territoriale solide pour accéder aux marchés financiers ainsi que prendre le contrôle de la gestion financière et de la gestion des terres. Aussi, la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations permet justement aux Premières Nations de développer le secteur et de contrôler les recettes pétrolières et gazières obtenues dans les réserves.

Globalement, les collectivités des Premières Nations peuvent désormais mettre à profit ces mesures législatives optionnelles pour se soustraire à l'application de 48 articles de la Loi sur les Indiens qui sont considérés comme des obstacles au développement économique.

Dans le cas des collectivités qui sont actuellement régies par la Loi sur les Indiens, le ministère s'efforce d'améliorer l'environnement de location dans les réserves pour créer un climat plus attrayant pour les investissements. Ainsi, malgré les limites de la Loi sur les Indiens, nous essayons de rendre le système plus efficace. Quelques exemples: un nouveau modèle de bail commercial standardisé, de même qu'une nouvelle politique pour les occupants ou pour ceux qui sont titulaires d'un certificat de possession sur réserve, et une directive qui permet de rationaliser le processus et d'inclure de nouvelles dispositions sur l'environnement, les assurances ou d'autres sujets, y compris la protection contre les incendies.

De plus, le gouvernement s'efforce également d'éliminer les obstacles qui ne sont pas liés à la Loi sur les Indiens. Une des grandes réussites est le solide réseau d'institutions financières autochtones qui soutiennent les petits entrepreneurs autochtones. Par l'entremise de ces institutions, le gouvernement fédéral a fourni 205 millions de dollars en investissements de capitaux d'emprunt entre la fin des années 1980 et 2012, générant plus de 37 000 prêts d'une valeur avoisinant les 2 milliards de dollars, ce qui est très important pour les petits entrepreneurs de partout au Canada.

Les efforts du gouvernement fédéral en vue d'augmenter le nombre de fournisseurs autochtones participant aux appels d'offres et remportant des contrats fédéraux — la question de l'approvisionnement — permettent également aux entrepreneurs autochtones d'augmenter le revenu pouvant être mis à profit dans la croissance de leur entreprise. Nous avons une stratégie d'approvisionnement fédérale auprès des entreprises autochtones qui prévoit des contrats pour lesquels seules les entreprises autochtones peuvent soumissionner.

● (1540)

Les augmentations annuelles de la valeur de l'approvisionnement autochtone et le nombre grandissant de réussites des entreprises autochtones montrent que la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones fait avancer la cause. Par exemple, la valeur des contrats réservés dans le cadre de la stratégie est passée de 49 millions de dollars en 2009 à 109 millions de dollars en 2012.

● (1545)

La vice-présidente (Mme Jean Crowder): Je vous demanderais de souligner les recommandations ou les succès, sans entrer dans le détail.

M. Andrew Beynon: D'accord.

Je vais passer au dernier point à mentionner au comité. Il faut améliorer l'aménagement du territoire, qui favorise le développement économique et les nouveaux débouchés.

Je vais signaler quelques succès. Les lois sur la gestion des terres et la gestion financière des Premières Nations sont amplement mises à profit. Il s'agit d'outils utiles pour renforcer leur accès au capital. Selon une étude récente de KPMG, les Premières Nations concernées estiment que le régime de gestion des terres, qui leur permet d'emprunter de l'argent et d'investir, constitue un avantage économique important. Les banques seraient plus réceptives à leurs projets d'investissement.

Certaines Premières Nations régies par la Loi sur les Indiens connaissent tout de même du succès, grâce à leurs dirigeants dynamiques et malgré les obstacles imposés par cette loi. Il importe selon moi de reconnaître que les obstacles dont j'ai parlé sont considérables, mais bien des communautés parviennent tout de même à tirer leur épingle du jeu.

En terminant, je précise que le Conseil national de développement économique des Autochtones a produit un rapport d'analyse comparative mettant de l'avant un certain nombre de questions qui restent à étudier. Il vous serait peut-être utile d'inviter le conseil lui-même à présenter ses recommandations sur l'accès au capital dans une prochaine réunion.

Par ailleurs, vous pourriez étudier la gestion et la littératie financières. Les communautés nous demandent du soutien pour consolider leurs capacités de gestion financière liées aux transactions commerciales vastes et complexes, qui deviennent de plus en plus courantes, surtout dans les réserves.

Selon diverses études, dont les études récentes du Conseil national de développement économique des Autochtones que j'ai mentionnées, la littératie financière demeure un obstacle important à la création et à l'expansion des entreprises autochtones, surtout dans les

réserves. Il serait utile de connaître l'ampleur des problèmes et d'établir les prochaines mesures d'intervention pour éclairer l'élaboration des politiques et des programmes.

De plus, vous pourriez étudier comment nous pouvons profiter du succès de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations pour que le régime puisse continuer de s'adapter le plus possible à l'évolution des communautés autochtones au Canada. Par exemple, il serait pertinent d'examiner les institutions prévues par la loi et de savoir si les pouvoirs et les mandats qui leur sont conférés actuellement par la loi et la réglementation sont suffisants pour soutenir la participation des gouvernements autochtones à toutes les activités entreprises par les autres gouvernements locaux au Canada.

La vice-présidente (Mme Jean Crowder): Je suis désolée, mais je dois vous arrêter ici.

Merci de votre exposé approfondi. Les notes d'information remises au comité pourront nous aider à formuler d'autres questions. Nous pourrions vous réinviter et vous permettre de terminer vos conclusions sans vous presser.

Chers collègues, nous allons lever la séance, car nous devons aller voter. La séance est levée.

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>