



Mise en œuvre de la *Loi sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de la Colombie-Britannique*

Présentation de l’Autorité financière des Premières Nations (FNFA)

**The Indigenous Business and Investment Council
Direction générale des programmes régionaux et de l’engagement
Ministère de l’Emploi, de la Relance économique et de l’Innovation
Présentation d’Ernie Daniels, Président-directeur général de la FNFA**

Le 9 février 2021

Au nom de notre président du conseil, chef Warren Tabobondung, ainsi que du conseil d’administration et des membres de la FNFA, je suis heureux d’être parmi vous aujourd’hui et de vous faire part de mes réflexions sur la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et de la *Loi sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones* de la Colombie-Britannique (*Loi sur la Déclaration*).

Je sais que la *Loi sur la Déclaration* oblige le gouvernement provincial, en collaboration avec les peuples autochtones, à harmoniser les lois et les politiques provinciales avec la DNUDPA et à élaborer un plan d’action. La Loi appuie également les nouvelles ententes entre le gouvernement provincial et les corps dirigeants autochtones sur les décisions qui touchent directement les peuples autochtones. Ces ententes pourraient, bien entendu, avoir une composante financière.

La FNFA et les Premières Nations qui la gouvernent (47 des 119 membres emprunteurs de la FNFA sont de la Colombie-Britannique) ont intérêt à ce que la DNUDPA soit mise en œuvre de manière à continuer d’appuyer et d’élargir les services essentiels que la FNFA fournit aux gouvernements autochtones. Dans sa forme actuelle, la FNFA existe depuis 2005 et offre aux gouvernements autochtones du Canada un accès constant et prévisible à un financement public à faible coût. À l’heure actuelle, nous avons plus de 1,3 G\$ d’obligations en circulation.

Nous vivons certainement une période excitante. Les peuples autochtones reconstruisent leurs structures de gouvernance au Canada en fonction de leurs droits inhérents et des ordres juridiques anciens. La FNFA est heureuse d’avoir été un produit de cette démarche quant au besoin des gouvernements autochtones contemporains d’avoir accès aux marchés des capitaux, comme tous les gouvernements au Canada, en fait, comme tous les gouvernements stables, à l’échelle mondiale.

Pour appuyer la réforme continue de la gouvernance autochtone et la reconstruction des nations, nous devons disposer, en tant que pays, en tant que province, de davantage de mécanismes et d’outils pour assurer la transition vers l’autonomie gouvernementale fondée sur la reconnaissance des droits. La DNUDPA et la *Loi sur la Déclaration* y contribueront. Pour sa part, le gouvernement fédéral devra aussi continuer à faire part de leadership. À l’échelle nationale, le gouvernement a présenté des mesures législatives comme la *Loi sur la Déclaration*, soit le projet de loi C-15, qui a franchi l’étape de la première lecture.

En ce qui concerne les questions financières, la FNFA est un exemple de l'un des mécanismes précédents établis pour appuyer l'autonomie gouvernementale et réalisés grâce à l'adoption de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF). Je crois savoir que vous avez déjà entendu parler des deux autres organismes constitués en vertu de la LGF : le Conseil de gestion financière des Premières Nations et la Commission de la fiscalité des Premières Nations. Ces trois institutions ont leur siège en Colombie-Britannique, d'où elles proviennent. La FNFA est située à West Kelowna étant donné son origine grâce au travail et au leadership de la Westbank First Nation.

Dans le cadre de la reconstruction des nations autochtones au Canada, la relation financière avec la Couronne et entre les groupes autochtones évolue. Le changement s'est fait progressivement le long d'un continuum d'options de gouvernance pour la réforme (p. ex., gouvernance en vertu de la *Loi sur les Indiens*, initiatives de gouvernance sectorielle, ententes de gouvernance globales). Aujourd'hui, alors que la province examine son plan d'action pour la mise en œuvre de la DNUDPA dans les limites de sa compétence, il est important que nous continuions tous à miser sur nos réussites et à ne pas essayer de réinventer la roue. Nous devons dresser le bilan de ce qui a été accompli, et pourquoi, et nous en inspirer pour aller encore plus loin.

Au début des années 1990, au moment de la conception des institutions financières des Premières Nations, les rédacteurs de la LGF savaient très bien qu'une DNUDPA était envisagée. Les premières ébauches d'une DNUDPA ont été distribuées à l'époque. Tout était relié. Il en a toujours été ainsi. Avec une vision.

Si je tiens ces propos, c'est parce qu'il n'est peut-être pas toujours évident de savoir où certains aspects du projet de reconstruction de la nation ont eu lieu au fil du temps dans différentes régions du pays et avec différentes personnes. Le travail peut sembler déconnecté ou distinct. Mais ce n'est pas le cas. Par exemple, lorsque la LGF a été rédigée, les personnes menant l'initiative ont toujours eu pour vision que toutes les Premières Nations, éventuellement et dans une certaine mesure, atteindraient l'autonomie. Donc, même si le régime d'emprunt de la FNFA en vertu de la LGF peut sembler être principalement destiné aux bandes régies par la *Loi sur les Indiens*, il n'a jamais été envisagé que ses membres actuels demeureraient assujettis à la *Loi sur les Indiens* et que les futurs membres seraient assujettis à la *Loi sur les Indiens*. En effet, la vision à long terme était que tout gouvernement autochtone reconnu, ou ses institutions, pourrait bénéficier d'un emprunt collectif par l'entremise de la FNFA. C'est important de le comprendre dans le contexte du processus de reconstruction des nations en général et la transition continue de la gouvernance en vertu de la *Loi sur les Indiens* à un autre mode de gouvernance envisagé dans la DNUDPA en fonction des droits. Il est important de le comprendre, puisque les mesures que prend maintenant le gouvernement de la Colombie-Britannique peuvent nuire ou appuyer le travail d'édification de la nation entamé bien avant l'adoption de la DNUDPA ou l'adoption, par la province, de la *Loi sur la Déclaration*.

Je suis certain que bon nombre des conférenciers qui m'ont précédé, sinon tous, ont déjà mentionné certains des articles les plus pertinents de la DNUDPA dans le cadre de cette conversation sur les questions financières. Je m'excuse donc si la prochaine partie de ma présentation est un peu répétitive. Je vais vous faire part de notre point de vue sur la signification pratique de ces articles pour la mise en œuvre et pour la FNFA.

L'article 38 stipule ce qui suit :

« Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration. »

Cet article est important parce qu'il signifie que les peuples autochtones doivent être consultés, mais il signifie aussi qu'on s'attend à ce que les États – et dans ce cas, nous pouvons lire que le gouvernement fédéral national ainsi que les gouvernements infranationaux comme une province – prendront des mesures législatives. Il ne s'agit pas seulement de lois globales et générales comme la *Loi sur la Déclaration*, mais de lois sur des questions précises qui l'exigent. Je le souligne parce que c'est exactement ce qu'est la LGF à l'échelle nationale. La législation fédérale envisagée dans la DNUDPA vise, dans ce cas, à créer et à mettre en place trois institutions, pour lesquelles il n'y avait pas d'autre moyen pratique de les constituer, à l'époque ou aujourd'hui. Deux d'entre elles sont des modèles de gouvernance partagée, le CGF et la CFPN, et la troisième, la FNFA, est une société à but non lucratif à vocation spéciale régie par ses membres, toutes des Premières Nations. Le projet de loi était nécessaire, et le Parlement était l'endroit idéal pour le faire.

L'article 3 est aussi un article très important. Il aborde le droit à l'autodétermination :

« Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

L'article 4 poursuit sur cette lancée et énonce :

« Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes. »

Ces deux articles parlent de ce que nous appelons au Canada le « droit inhérent à l'autonomie gouvernementale » qui est protégé par l'article 35 de la Constitution canadienne. L'article 4 traite également spécifiquement des moyens de « financer leurs activités autonomes ». C'est, bien sûr, ce que la FNFA cherche à faire en finançant des activités autonomes au moyen d'emprunts. Bien entendu, d'autres mécanismes de financement sont également envisagés – pouvoirs d'imposition, partage des recettes et transferts entre les gouvernements.

L'article 5 de la DNUDPA stipule ce qui suit :

« 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. »

Bien que l'article 5 traite de ce que nous pourrions appeler un droit d'indépendance pour un peuple autochtone (un groupe ou une nation) à s'organiser, il reconnaît également qu'un peuple autochtone peut souhaiter travailler avec l'État ou d'autres groupes autochtones. C'est important parce que le fait d'être distinct ne nie pas l'importance de l'interconnexion et de l'interdépendance. Faire partie du tissu national et travailler à la fois les uns avec les autres et avec les autres acteurs étatiques (c.-à-d. le gouvernement fédéral et les provinces) est l'essence même du fédéralisme coopératif au Canada. La LGF en est un excellent exemple. Un

mécanisme législatif pour atteindre cet objectif, avec la FNFA comme exemple d'une institution qui rend ses membres plus forts sur le plan financier en se regroupant que lorsqu'ils agissent seuls. Pour sa part, le CGF fournit des services de certification et, au besoin, d'intervention.

L'article 19 est un article auquel on fait souvent référence :

« Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. »

Plusieurs articles de la DNUDPA traitent du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, et celui-ci en est un. Ce qu'il est important de comprendre ici en ce qui concerne la LGF et la FNFA, c'est que le recours à la législation fédérale pour atteindre nos objectifs en établissant des institutions pour appuyer les gouvernements autochtones était un choix délibéré et réfléchi et un exercice d'autodétermination. Ce n'est pas la même chose que lorsqu'un gouvernement d'État propose dans une loi de faire quelque chose qui n'a pas été demandé ou convenu avec un peuple autochtone, et qu'il peut ou non avoir eu une interaction suffisante au cours de la phase stratégique de l'initiative avant le dépôt du projet de loi.

Enfin, le dernier article que je vais souligner est l'article 39, qui est très général et stipule ce qui suit :

« Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à une assistance financière et technique, de la part des États et dans le cadre de la coopération internationale, pour jouir des droits énoncés dans la présente Déclaration. »

Une façon d'y parvenir, bien sûr, consiste à recourir à des initiatives législatives et réglementaires comme la LGF.

À la fin de ma présentation, je présenterai certains enjeux particuliers de la FNFA dont la province pourrait tenir compte lorsqu'elle réfléchit à la mise en œuvre de la DNUDPA. Mais avant de le faire, et pour vous donner un peu plus de contexte, j'aimerais vous fournir des renseignements supplémentaires sur l'origine de la FNFA et sur notre mandat.

Au début des années 1990, la Westbank First Nation voulait tirer parti des recettes fiscales foncières qu'elle venait d'acquérir pour construire l'infrastructure dont elle avait grandement besoin, plus précisément un nouveau réseau d'aqueduc pour sa réserve la plus peuplée (environ 6 000 personnes et des dizaines d'entreprises). S'adresser à une banque n'était pas une bonne option, voire même une option. Étant donné que la plus grande partie des fonds destinés au réseau d'aqueduc devait provenir des impôts fonciers perçus sur de nombreuses années, le bureau des impôts fonciers de la Westbank First Nation a communiqué avec ses voisins municipaux pour savoir de quelle façon ils avaient emprunté des fonds. On lui a suggéré de communiquer avec la Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique pour savoir si elle pouvait fournir des services. C'est ce qu'a fait la Westbank First Nation et la Municipal Finance Authority lui a expliqué qu'elle n'avait pas pour mandat d'inclure des Premières Nations dans son bassin d'emprunt. Peu de temps après, l'idée a été exprimée que les Premières Nations devraient établir leur propre bassin d'emprunt. Et que cela devrait se faire à l'échelle nationale. C'est alors qu'est née l'idée de la FNFA.

Au fur et à mesure que cette idée a été examinée, il est devenu évident qu'il y avait d'importantes restrictions quant aux emprunts en vertu de la *Loi sur les Indiens* et aux pouvoirs

d'emprunt des « bandes », qu'elles empruntent seules ou collectivement. Même à cette époque, si une bande pouvait accéder au marché légalement, dans les faits, aucune bande n'était ou n'est encore assez grande pour émettre des obligations. Même pour les gouvernements autonomes qui ont maintenant le pouvoir légal reconnu de contracter des emprunts, ce n'est pas une option réaliste. À l'époque, on a également constaté qu'il y avait un manque de structure institutionnelle pour appuyer les Premières Nations dans leurs besoins d'emprunt. Les bandes étaient essentiellement redevables aux banques, et c'était ainsi. Elles étaient un « cas spécial ». Ni un gouvernement, ni une société, ni un client privé.

L'idée a commencé à se cristalliser. Le travail a commencé pour créer une institution sans but lucratif comme la Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique pour mettre en commun les besoins d'emprunt des gouvernements des Premières Nations et donner accès au financement par emprunt public à l'instar des autres gouvernements infranationaux au Canada, et ce, au moyen de la législation fédérale. Cette démarche a été beaucoup plus longue que prévu, et des leçons importantes peuvent en être tirées. Mais une fois que la *Loi sur la gestion financière des premières nations* est entrée en vigueur, que la FNFA a été créée par voie législative et que toutes les mesures réglementaires ont été mises en place, la FNFA a connu une croissance exponentielle. À l'heure actuelle, la FNFA jouit d'une cote de crédit Aa3 assortie de perspectives stables de la part de Moody's Investor Services, et d'une cote A+ assortie de perspectives stables de la part de S&P Global Rating.

L'objectif des membres de la FNFA est que la FNFA soit l'institution de choix pour réunir des capitaux pour tous les gouvernements autochtones au Canada et les institutions qui les soutiennent. Au fil du temps, notre mandat continuera d'évoluer, et la province peut fournir une aide à ce titre.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la DNUDPA et de l'examen des plans et des initiatives concernant la reconnaissance des droits et le travail de réconciliation en cours, nous vous demandons, le cas échéant, de bien vouloir reconnaître le rôle de la FNFA et d'en tenir compte. De plus, lorsque les plans pourraient avoir une incidence sur la capacité d'emprunt des groupes autochtones, ou lorsque vous avez l'intention de reconnaître les gouvernements autochtones et leurs institutions associées, nous vous demandons d'appuyer leur capacité d'utiliser la FNFA et d'en faire partie. Voici quelques questions précises à prendre en considération :

1. Accès à la FNFA par les groupes autochtones autonomes

Comme il a été mentionné précédemment, les auteurs de la FNFA et des autres institutions financières savaient très bien que les Premières Nations autonomes devraient avoir recours à la FNFA et que certaines Premières Nations emprunteraient en fait auprès de la FNFA en tant que bandes régies par la *Loi sur les Indiens* avant d'être reconnues comme des bandes autonomes (que ce soit au moyen d'ententes d'autonomie gouvernementale autonomes ou dans le cadre de traités modernes). Malheureusement, ce n'est pas encore le cas.

Sur les 29 groupes autochtones autonomes au Canada (certains sont des bandes auparavant régies par la *Loi sur les Indiens* et d'autres sont le résultat d'une fusion d'anciennes bandes conformément à leur affiliation tribale antérieure à l'arrivée des Européens), aucun n'emprunte par l'entremise de la FNFA. Il s'agit d'un enjeu national ayant une dimension britanno-colombienne.

Il y a une question en suspens en ce qui concerne les Premières Nations qui ont conclu des traités modernes avec le Canada et la Colombie-Britannique, et plus particulièrement celles qui veulent faire partie de la FNFA. Sans entrer dans tous les détails, la question porte sur la

construction des accords protégés par la Constitution et le rôle du CGF en ce qui concerne l'intervention et la gestion financière interne d'un gouvernement autochtone. Je crois comprendre qu'une solution à ce problème est en voie d'être mise au point et nous encourageons la province à agir rapidement de concert avec les autres institutions financières, le Canada et les Premières Nations touchées pour régler cette question le plus rapidement possible. Et à le faire dans l'esprit de la mise en œuvre de la DNUDPA et de la bonne gouvernance.

Pour les groupes qui négocient activement des traités modernes ou des accords de reconnaissance des droits, que ce soit en tant que bandes ou en tant que membres de groupes tribaux plus importants, je comprends aussi qu'il y a un nouveau libellé qui peut être utilisé dans les ententes pour reconnaître qu'une ancienne bande peut continuer d'avoir recours à la FNFA ou y avoir recours à l'avenir si elle ne le fait pas actuellement. Veiller à ce que cette option figure dans toutes les ententes est conforme à la mise en œuvre de la DNUDPA et démontre une compréhension du rôle complémentaire que les institutions des Premières Nations peuvent jouer dans la réglementation et l'appui des aspects de la gouvernance autochtone comme exercice d'autodétermination.

2. Titrisation des accords de partage des revenus/avantages

Outre la reconnaissance de la structure et des pouvoirs des gouvernements autonomes que je viens de décrire, il est également important de continuer à veiller à ce qu'il n'y ait rien dans les accords de partage des revenus ou des avantages qui empêcherait la titrisation de ces revenus par l'entremise de la FNFA ou qui empêcherait que ces revenus soient déposés dans un compte d'interception. Conformément à notre modèle d'emprunts communs, les revenus d'une tierce partie à un membre emprunteur sont d'abord transférés dans un compte d'interception indépendant. Les montants nécessaires pour satisfaire aux obligations de la FNFA sont d'abord transférés à la FNFA et le reste est transféré au gouvernement autochtone. Cette caractéristique du modèle de financement assure la sécurité et la tranquillité d'esprit de tous les membres emprunteurs et du marché et est très efficace. Jusqu'à maintenant, notre expérience avec les revenus de la Colombie-Britannique a été bonne. Un certain nombre de nos membres emprunteurs de la Colombie-Britannique ont des revenus provinciaux, notamment par l'entremise de la B.C. First Nations Gaming Revenue Sharing Limited Partnership, ou des revenus hydroélectriques provenant de projets d'exploitation de centrales au fil de l'eau ou de parcs éoliens, ou d'autres revenus provinciaux, qui servent au calcul de la marge d'emprunt et au respect des obligations de la FNFA.

3. Maximiser les avantages de la mise en commun

Bien que les gouvernements autochtones soient, bien sûr, libres d'obtenir leur propre financement comme bon leur semble (en supposant qu'ils ont l'autorisation légale de le faire), il importe que les gouvernements fédéral et provinciaux n'appuient pas la création d'une ou de plusieurs entités qui imitent essentiellement la FNFA et qui, en fait, lui feraient concurrence. Cela irait à l'encontre des objectifs de la FNFA et des avantages de la mise en commun. Au lieu de créer une saine concurrence comme dans le secteur privé, leur établissement pourrait faire augmenter les coûts d'emprunt. Même si la concurrence dans le secteur privé est souhaitable et permet de réduire les coûts, lorsqu'il s'agit de financement gouvernemental et lorsqu'il n'y a pas de motif de profit, les mêmes considérations ne s'appliquent pas. Par exemple, la Colombie-Britannique ne créerait jamais un organisme parallèle pour faire concurrence à la Municipal Finance Authority. Cela dit, la FNFA reconnaît que des changements à sa structure pourraient être nécessaires à mesure que l'éventail et la portée des gouvernements et des institutions autochtones s'élargissent. Y compris lorsque la DNUDPA sera mise en œuvre.

4. Achat d'obligations de la FNFA

Avec plus de 1,3 G\$ d'obligations émises, il y a maintenant un marché secondaire sain et en croissance qui aide à maintenir les coûts d'emprunt bas. Pour notre dernière émission, l'écart sur le coût d'emprunt de l'Ontario n'était que de 9 points de base (0,09 %). La province et les autres organismes publics qui ont la fonction et le besoin de faire des investissements devraient envisager d'acheter des obligations de la FNFA si ce n'est déjà fait.

Enfin, j'ai joint à cette présentation un document qui présente un sommaire des prêts consentis par la FNFA aux Premières Nations au Canada et des projets financés (par province), en date du 14 janvier 2021. Cela vous donnera plus de détails sur notre programme d'emprunt, les emprunteurs et les fins auxquelles les prêts sont utilisés. Vous pouvez également visiter notre site Web au www.fnfa.ca pour obtenir de plus amples renseignements.

Je vous remercie de m'avoir écouté. Si vous avez des questions, il me fera plaisir d'y répondre.

Merci.