#1064400

Affaires indiennes et du Nord Canada

Préparé par :

Industrie Canada

Avec l'aide de :

TSN Canadian Facts

Évaluation d'Entreprise autochtone Canada
Programme des institutions financières autochtones et Accès aux capitaux
Projet 07/05
Mars 2007

Table des matières

Page

Résumé . . . . . **i**

Partie 1 - Introduction et Méthode **1**
Contexte 1
Structure du rapport 6

Partie 2 - Conclusions concernant la raison d'être et la conception des programmes **8**
Introduction 8
Raison d'être 8
Concordance avec le mandat et les attentes du gouvernement fédéral 9
Conception 11
Accès à des capitaux d'emprunt, des services financiers et des services aux entreprises 11
Efficacité des institutions financières autochtones 12
Renforcement des capacités 13
Rôle de l'ANSAF 13
Complémentarité, double emploi ou chevauchement des programmes 15
Sociétés autochtones de financement (SAF) et Sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones(SADCA) 16
Indépendance des institutions financières autochtones par rapport au gouvernement . . 17

Partie 3 - Conclusions concernant la prestation de services, la rentabilité et la clientèle desservie **19**
Introduction 19
Prestation de services 19
Dispositifs de contrôle du fonctionnement, des finances et de la gestion 20
Succès des institutions financières autochtones 21
Rentabilité 24
Efficacité et rentabilité de l'ANSAF 25
Rentabilité des institutions financières autochtones 25
Clientèle desservie 25
Relations entre les institutions financières autochtones 26
Relations entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones 28

Table des matières (suite)

Partie 4 - Conclusions concernant les effets produits et les leçons tirées 32
Incidence 32
Leçons tirées 37

Partie 5 - Conclusions et Observations 41
Raison d'être des programmes 41
Conception 41
Prestation de services 43
Rentabilité 43
Incidence 44
Leçons tirées 45

Appendice
Appendice 1 - Sigles utilisés dans le rapport 48

Annexe
Plan d'action

Résumé

L'évaluation a porté sur de nombreux aspects, pour lesquels on a relevé une multitude de points de vue. Il n'a pas toujours été facile de dégager une opinion dominante. Les constatations ci-dessous, qui sont résumées pour chaque aspect ayant fait partie de l'évaluation, ont tout de même recueilli un soutien suffisant. Un compte rendu plus détaillé est donné dans la partie 5 intitulée Conclusions et Observations, et dans les parties portant sur chacun des aspects de l'évaluation.

Raison d'être des programmes

Les programmes Institutions financières autochtones (IFA) et Accès aux capitaux (AAC) sont très utiles puisqu'ils répondent aux besoins des entrepreneurs autochtones qui ont de la difficulté à obtenir des capitaux. Les besoins des institutions financières autochtones justifient également l'existence de ces programmes, mais il s'agit de besoins secondaires qui n'existeraient pas en l'absence des besoins des entrepreneurs autochtones.

Conception

Les programmes IFA et AAC s'inscrivent dans les grands objectifs d'Entreprise autochtone Canada (EAC), des institutions financières autochtones et des autres organismes intéressés. Même si la majorité des personnes consultées considèrent que le rôle de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) en matière d'assurance de la qualité est celui qui lui convient et qu'elle l'exerce efficacement, il y a une minorité importante qui croit le contraire. Les personnes qui font partie de cette minorité souhaiteraient que le rôle de l'ANSAF soit modifié, mais elles ne s'entendent pas sur ce que devrait être son nouveau rôle. La plupart estiment que les institutions financières autochtones ne pourront jamais être indépendantes du gouvernement.

Prestation de services

La plupart des personnes consultées considèrent qu'il existe des dispositifs de contrôle convenables pour ce qui est du fonctionnement, des finances et de la gestion, et la moitié ne doutent nullement du fait que les institutions financières autochtones fonctionnent bien et remplissent leur mandat de façon satisfaisante. Les seules préoccupations exprimées au sujet des services offerts et du fonctionnement des institutions concernaient l'efficacité et la cohérence des activités.

Les principaux facteurs à la base du succès des institutions sont le personnel ainsi que la présence de politiques et procédures efficaces. L'expansion des institutions financières autochtones a été facilitée par les possibilités de réseautage, l'ANSAF et les programmes IFA et AAC.

Rentabilité

Les institutions financières autochtones, l'ANSAF et EAC sont responsables de volets différents de la prestation de services. La proportion de personnes consultées estimant que chacun s'acquitte respectivement de ses responsabilités de façon efficace et rentable allait de la totalité à un peu plus de la moitié. Beaucoup considèrent que la décentralisation des services du programme IFA vers les régions a représenté une amélioration. On trouve que les institutions financières autochtones sont le mécanisme le plus rentable pour consentir des prêts aux entreprises autochtones dans les cas où il y a des risques élevés et peu de garanties. Aucune solution de rechange n'a été proposée.

Clientèle desservie

La plupart des personnes estiment que le réseau d'institutions financières autochtones répond raisonnablement bien aux besoins de l'ensemble des entrepreneurs autochtones, mais certaines ont signalé des lacunes sur les plans financier et géographique ou une couverture insuffisante par les institutions. Même si les relations entre les institutions elles-mêmes et entre les institutions et l'ANSAF sont généralement considérées comme bonnes, des suggestions ont été faites pour régler certains problèmes perçus, comme adopter le même régime de financement pour les sociétés autochtones de financement (SAF) et les sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones (SADCA) et ouvrir l'accès aux programmes à tous, encourager les fusions, les partenariats et la mise en commun des ressources entre les institutions, tenir des réunions régionales ou locales et revoir le rôle de l'ANSAF en fonction des besoins des membres.

Incidence

Le réseau d'institutions financières autochtones offre un éventail complet mais inégal de soutien et de services financiers aux entreprises par l'intermédiaire de ses membres.

Les institutions ont une incidence positive sur les Autochtones, c'est-à-dire sur le rendement de leurs entreprises, leur esprit d'entreprise, leur économie et leur accès aux autres sources de financement. Les institutions consentent des prêts à des personnes qui ne réussiraient probablement pas à en obtenir autrement et dont les chances de succès sont de bonnes à excellentes.

La plupart des personnes consultées ont indiqué qu'il y avait sûrement eu des effets positifs puisque un milliard de dollars avaient été investis par les institutions financières autochtones. Pourtant, il n'y a aucun de mécanisme convenable qui permettrait de bien évaluer l'incidence du réseau d'institutions sur l'économie autochtone. Il n'existe pas non plus de consensus sur ce qui constituerait un mécanisme convenable.

L'achat d'une réduction d'intérêt (ARI) et le Fonds de prêts pour l'accès amélioré (AA) procurent aux institutions les fonds dont elles ont besoin.

Leçons tirées

Si les institutions financières autochtones ont autant de succès, c'est surtout grâce à leur position exceptionnelle dans la collectivité ainsi qu'à leur personnel et leurs administrateurs.

Les facteurs qui ont facilité l'implantation des institutions et la prestation de leurs services sont les fonds reçus, le rôle de la collectivité, les employés et les administrateurs des institutions, le travail de l'ANSAF et l'efficacité des politiques et procédures. À l'inverse, les obstacles à l'implantation et à la prestation des services ont été le manque de fonds, l'éloignement et les frais de déplacement, le manque de formation et de compétences et le taux de roulement du personnel.

Voici les leçons tirées de l'utilisation des prêts au développement :

- il faut faire une vérification plus poussée avant de consentir les prêts en raison du risque plus élevé qu'ils présentent. On doit aussi bien vérifier les références et le réseau de soutien des personnes pour lesquelles un prêt a été approuvé;

- on doit encourager les clients à commencer par un projet de faible envergure et à ne pas voir trop grand au début;

- les emprunteurs doivent pouvoir fournir des capitaux propres sous une forme quelconque, jouir d'un soutien dans la collectivité et avoir un bon plan d'affaires. Le plan doit servir de point de référence et être mis à jour régulièrement;

- pour décider d'accorder ou non un prêt, il faut se fonder sur une analyse réaliste de la collectivité qui sera servie. On doit évaluer de façon critique les avantages potentiels en tenant compte des particularités de la collectivité.

Les constatations ont mené aux recommandations suivantes.

Uniformiser les règles du jeu entre les institutions financières autochtones

Recommandations

1. Les ministères, les organismes régionaux de financement et les institutions financières autochtones devraient collaborer afin de mieux coordonner l'attribution des fonds destinés aux institutions de manière à réduire les inégalités résultant de différences au chapitre du fonctionnement et à tirer parti de l'expérience acquise avec les divers modèles de financement.

La divergence des critères d'accès aux sources de financement pour les SAF et les SADCA peuvent être à l'origine de différences quant à la disponibilité ou la qualité du soutien et des services financiers offerts aux entreprises autochtones. Les institutions financières autochtones

et les parties qui les financent doivent coopérer de manière à réduire ou à éliminer les effets négatifs des différences de financement et à améliorer les méthodes de financement en tenant compte des connaissances et des leçons tirées de l'utilisation des modèles de financement.

Récemment, on a observé un exemple de cette coopération avec la désignation d'agents de soutien aux entreprises, qui prévoit des fonds pour l'offre de soutien aux clients des SAF, avant et après l'attribution des prêts, un service qui ressemble à celui offert aux clients des SADCA conformément à leur modèle de financement.

Dans l'avenir, un programme visant à offrir un soutien partiel pour tenir compte des risques élevés que représentent les prêts au développement pourrait être envisagé pour toutes les institutions financières autochtones. Ce programme permettrait d'encourager directement l'offre de prêts pour lesquels les risques sont élevés et peu de garanties sont offertes, puisqu'il absorberait les coûts supplémentaires que représentent ces prêts. Ce type de financement pourrait permettre d'éliminer ou de réduire la nécessité de fournir des formes de soutien indirect pour les prêts au développement, comme les suppléments de capitaux ou les paiements pour le soutien opérationnel.

Revoir l'orientation de l'ANSAF

Recommandation

2. Avec l'aide de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF), Entreprise autochtone Canada devrait demander aux institutions financières autochtones leur avis sur l'orientation future de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) et soutenir les changements qui permettraient de mieux répondre aux besoins de toutes les institutions.

Une minorité importante des principales personnes consultées ne sont pas entièrement satisfaites du rôle et des services de l'ANSAF. Il y a donc lieu de consulter les institutions afin de repérer les améliorations qui permettraient de mieux répondre à leurs besoins.

On pourrait étudier les suggestions résultant de la présente évaluation, c'est-à-dire :

- tenir des réunions régionales ou trouver d'autres moyens d'améliorer les communications;
- accélérer la présentation du rapport sur les pratiques exemplaires et des programmes de formation;
- renouveler la relation avec les membres et définir le rôle de chacun.

Faire une analyse approfondie des préoccupations soulevées à l'évaluation

Recommandations

3. Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait consulter les institutions financières autochtones afin de bien comprendre leurs préoccupations et décider des mesures à prendre, au besoin.

4. Entreprise autochtone Canada (EAC) et les autres parties intéressées du gouvernement pourraient collaborer avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF), le conseil d'Accès aux capitaux (AAC) et les institutions financières autochtones afin de déterminer les principaux critères de mesure du rendement pour le réseau d'institutions. Ces critères pourraient permettre notamment d'améliorer la gestion fondée sur les résultats et d'évaluer les effets sur l'économie autochtone.

L'évaluation a permis de faire ressortir des opinions très marquées, qui n'ont été soulevées que par une minorité des principales personnes consultées, mais qui indiquent peut-être qu'il existe des préoccupations assez répandues auxquelles il faudrait s'attaquer.

On pourrait discuter avec les institutions financières autochtones des questions qui ont été relevées dans l'étude (*en italique*) et de leurs conséquences possibles (en caractères ordinaires), aussi indiquées ci-dessous. Une ligne de conduite possible est également indiquée **(en gras).** Cette ligne de conduite a toutefois été établie à partir des données limitées tirées de l'évaluation et il faudrait déterminer leur bien-fondé en menant des consultations approfondies auprès des institutions financières autochtones.

- *Il semble que le traitement et la communication des renseignements financiers importants varient dans le réseau des institutions financières autochtones*. Cet état de choses peut être à l'origine d'une certaine incertitude quant à la situation financière des institutions et aux programmes qui leur conviendraient pour l'avenir. Une meilleure définition des renseignements financiers nécessaires et une uniformité accrue pourraient permettre d'atténuer ce problème. **EAC pourrait, avec l'aide l'ANSAF et du conseil d'AAC, uniformiser les indicateurs financiers de base.**

- *Même si des données sur le rendement du réseau d'institutions sont recueillies, la plupart des personnes estiment que ces données ne permettent pas d'évaluer efficacement le réseau ni ses effets sur l'économie autochtone.* Il n'est donc pas possible d'évaluer l'état du réseau ni son importance pour l'économie autochtone.

- *Les principales personnes consultées considèrent que la formation contribue au succès des institutions qui en reçoivent et que celles qui n'en reçoivent pas réussissent moins bien. Plusieurs estiment qu'il faudrait offrir à tous un programme de formation de base standard au lieu de donner une série de cours isolés, qui était la pratique de Soutien et*

formation (S et F) jusqu'ici. Cela pourrait permettre d'accroître l'efficacité de la formation et de doter toutes les institutions de compétences semblables. **EAC pourrait collaborer avec l'ANSAF et le conseil d'AAC pour favoriser l'acquisition de compétences dans l'ensemble du réseau au moyen d'un programme de formation standard de S et F dans le cadre des programmes d'AAC.**

- *Il semble exister des chevauchements dans de petits secteurs géographiques où deux institutions ou plus se partagent la même clientèle.* Cette situation peut nuire à l'efficacité et même causer la fermeture d'une ou plusieurs institutions à cause des pressions résultant de la concurrence. Même lorsque la clientèle n'est pas partagée, certaines formes d'associations peuvent être avantageuses. **Lorsque des regroupements, des fusions et des partenariats présentent des avantages évidents, EAC et les autres parties gouvernementales pourraient encourager les institutions à en discuter.**

- *Les institutions ont parlé des avantages possibles d'une mise en commun de leurs pratiques exemplaires, y compris des exemples de renforcement de leurs politiques et procédures. Néanmoins, elles ont également constaté que les occasions de le faire étaient rares et que certaines institutions étaient réticentes.* Cette situation pourrait retarder la constitution du réseau d'institutions et faire augmenter les coûts puisque chacune des institutions doit définir ses pratiques exemplaires selon ses propres expériences. EAC et d'autres parties gouvernementales pourraient créer des occasions d'échanger au sujet des pratiques exemplaires en encourageant des réunions régionales plus fréquentes entre les institutions, des visites ou des échanges de personnel entre les institutions ou l'établissement d'un clavardoir pour discuter des sujets d'intérêt commun. L'ANSAF pourrait inciter des discussions au sujet de son rapport sur les pratiques exemplaires.

Partie 1 - Introduction et Méthode

Contexte

Entreprise autochtone Canada (EAC) a été transféré d'Industrie Canada aux Affaires Indiennes et du Nord Canada le 1 décembre 2006.

Entreprise autochtone Canada (EAC)[1], qui est un organisme relevant d'Industrie Canada, travaille de concert avec les entrepreneurs autochtones en vue de favoriser le développement, la compétitivité et la réussite des entreprises autochtones, de manière à bâtir une économie autochtone concurrentielle et durable, qui entretienne des liens actifs avec les économies du Canada et du monde entier.

EAC a quatre priorités stratégiques :

- étendre les marchés et les débouchés commerciaux;
- encourager l'innovation;
- appuyer l'entrepreneurship chez les jeunes;
- renforcer les organismes autochtones de développement financier et commercial.

Le Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA) comporte trois volets, et le présent rapport présente l'évaluation de deux d'entre eux, soit Institutions financières autochtones (IFA) et Accès aux capitaux (AAC). IFA et AAC procurent du soutien à un groupe d'institutions financières autochtones, des organismes autochtones de développement financier et commercial. (Pour éviter toute confusion possible, nous utiliserons le sigle IFA dans le rapport uniquement pour désigner le programme).

Les institutions ont pour rôle de consentir des prêts au développement à des entrepreneurs autochtones qui ont peu de chances auprès des banques. Il s'agit souvent de prêts qui présentent des risques élevés et pour lesquels l'entrepreneur n'a pas ou à peu près pas de garantie à fournir, ce qui en fait un mauvais candidat auprès des banques commerciales. Il existe deux types d'institutions financières autochtones qui sont importantes pour l'évaluation, soit les sociétés autochtones de financement (SAF) et les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC). Même si les deux types d'institutions consentent des prêts aux entrepreneurs autochtones, elles fonctionnent selon un modèle d'affaires fondamentalement différent.

[1] L'annexe 1 donne la liste des sigles utilisés dans le rapport.

Depuis 1985, EAC a procuré le capital initial nécessaire pour établir 35 SAF dans le cadre d'accords de contribution d'une durée maximale de douze mois. À l'expiration des accords, les SAF n'ont plus de comptes à rendre à EAC en ce qui concerne les fonds initiaux. Cependant, certaines SAF ont reçu des fonds supplémentaires, notamment celles qui n'avaient pu obtenir le plein montant du capital en raison de réductions budgétaires qui ont découlé de l'examen des programmes en 1994. Ces SAF font l'objet d'une surveillance et ont l'obligation de présenter des rapports pour une durée supplémentaire de cinq ans, en général. Il existe actuellement 30 SAF, soit 16 qui sont tenues de présenter des rapports à Industrie Canada et 14 qui n'ont plus cette obligation. Elles disposent de capitaux de base d'environ 5 millions de dollars et consentent des prêts de 38 000 $ en moyenne à leurs clients. À leur création, on attendait des SAF qu'elles soient capables de consentir des prêts à partir de leur portefeuille et d'exiger des taux d'intérêt suffisants pour couvrir les pertes sur prêts et les frais de fonctionnement sans gruger leur capital. La baisse des taux d'intérêt enregistrée au cours des années subséquentes a rendu cette tâche difficile.

Les SADC ont reçu un capital initial beaucoup moins important (entre 1 million et 1,5 million de dollars en moyenne), qui provenait surtout de ministères et d'organismes de développement régionaux. Cependant, contrairement aux SAF, les 27 SADC[2] existantes reçoivent une subvention annuelle (d'environ 200 000 $) pour couvrir leurs frais de fonctionnement, y compris le soutien offert aux entreprises autochtones avant et après l'attribution des prêts, et selon l'organisme régional, des fonds supplémentaires occasionnels.

Les prêts consentis sont en général trop petits pour que cela intéresse les institutions financières traditionnelles. Ils présentent aussi des risques plus élevés que la normale, compte tenu des facteurs suivants :

- le montant limité des capitaux propres investis par les entrepreneurs autochtones;
- le fait qu'il n'y a pas ou à peu près pas de garantie (surtout en raison de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*);
- le manque d'expérience en gestion d'entreprise;
- les antécédents financiers restreints;

[2] On compte 27 organismes pertinents pour les besoins de l'évaluation. Il s'agissait au départ de sociétés d'aide au développement des collectivités, de sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones ou d'institutions autochtones. Parmi ces 27 organismes, 5 sont à la fois SADCA et SAF.

- le fait que les activités des entreprises sont axées sur un marché local peu important, fragmenté et éloigné;

- l'incertitude du contexte juridique et culturel des Autochtones[3].

Le **programme IFA** englobe tout ce qui suit :

- **établissement, expansion et diversification des institutions financières autochtones** – Ce volet a permis de procurer les capitaux initiaux et les contributions de fonctionnement pour les SAF. Il y a douze SAF qui ont été touchées par l'examen des programmes de 1994, ce qui a eu pour effet de retarder une partie des versements de capitaux qui avaient déjà été approuvés. En 2001-2002, de nouveaux budgets pour les programmes ont permis de recommencer à verser des capitaux aux SAF. Les fonds ont été accordés cas par cas.

- **Initiative pour les jeunes entrepreneurs autochtones (IJEA)** – Vingt SAF et deux SADCA se sont prévalu de l'IJEA, un programme visant à aider les jeunes à développer leurs compétences d'entrepreneur et à leur donner accès à une source de prêts à des conditions et des taux préférentiels. Il y a actuellement 17 contrats en vigueur avec des SAF dans le cadre de l'IJEA;

- **Agents de soutien aux entreprises (ASE)** – En avril 2005, le programme des agents de soutien aux entreprises a été lancé dans le but de procurer aux SAF un soutien partiel pour leur permettre d'embaucher un ASE. Le rôle des ASE varie selon la SAF en fonction des besoins les plus pressants. En général, les ASE sont chargés de fournir le soutien avant et après l'attribution des prêts, comme le font les SADCA d'après leur modèle de financement. Vingt SAF s'étaient prévalu de ce programme en mars 2006. (Les ententes relatives aux ASE ne sont pas incluses dans la présente évaluation puisqu'elles n'existent que depuis peu);

- **Autres formes de soutien aux institutions financières autochtones** – Dans des circonstances spéciales, EAC accorde un soutien pour les études de faisabilité, la planification d'entreprise, les évaluations du marché et les activités de marketing connexes, les négociations, la collecte d'information, les études diagnostiques et les consultations. En général, ce sont des tiers qui sont chargés d'effectuer les travaux pour le compte des SAF, et EAC fournit les fonds dans le cadre d'un accord de contribution;

- **Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF)** – EAC verse des fonds pour l'établissement et le soutien opérationnel d'une association nationale (ANSAF) devant coordonner les activités des institutions financières autochtones. L'ANSAF représente 58 institutions financières autochtones, dont 26 SAF, 22 SADCA,

---

[3] Tiré du document interne d'EAC intitulé *Future Directions for Aboriginal Financial Institutions (AFI)*, p. 1.

cinq organismes qui sont à la fois SADCA et SAF et cinq autres sociétés autochtones de prêts au développement. L'ANSAF fournit des produits et services aux institutions financières autochtones et elle assure la gestion du programme d'AAC, comme on le signale plus loin. L'ANSAF fournit aussi des produits et services de soutien financés par le MAINC mais qui ne font pas l'objet de la présente évaluation (Programme d'entrepreneuriat pour les jeunes Inuits et les jeunes des Premières nations et un programme de garanties pour les entrepreneurs autochtones – cautionnement).

Le programme **Accès aux capitaux (AAC)** a été instauré en 1999. L'ANSAF est chargé de sa gestion et la Peace Hills Trust en est l'administrateur désigné. Ce programme, financé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et par des organismes régionaux, comprend les volets suivants :

- **Achat d'une réduction d'intérêt (ARI)** – Une bonification d'intérêt est versée aux institutions financières autochtones admissibles qui souhaitent augmenter leur capital de financement disponible en obtenant une marge de crédit dans une institution financière traditionnelle. La marge de crédit permet essentiellement d'augmenter le capital des institutions financières autochtones, qui doivent quand même verser à l'institution prêteuse la part des intérêts qui n'est pas couverte;

- **Fonds de prêts pour l'accès amélioré (AA)** – Sert à accroître les fonds pouvant être prêtés aux institutions financières autochtones pour leur permettre d'étendre leur zone d'activité et de desservir des régions non exploitées ou peu exploitées. Ce fonds de prêts est renfloué à mesure que les prêts sont remboursés;

- **Soutien et formation (S et F)** – Sert à payer des produits et services visant à améliorer les pratiques de gestion des institutions financières autochtones, comme les systèmes de gestion des prêts, les procédures normalisées d'administration ou de vérification et les services de placement pour les fonds excédentaires. L'ANSAF soutient également des activités individuelles de formation et de perfectionnement;

Le tableau 1 indique les institutions financières autochtones qui existaient au départ et celles qui existent maintenant, ainsi que la participation des IFA aux programmes d'AAC.

Besoins de l'évaluation

En mars 2002, EAC a adopté, conjointement avec la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, un plan pluriannuel de vérification et d'évaluation ayant pour but d'évaluer et de gérer trois grands risques pour EAC. Le plan prévoyait une évaluation des programmes IFA et AAC pour l'exercice 2005-2006 afin de déterminer l'efficacité de ces programmes, du réseau et du rôle continu des institutions financières autochtones à titre d'établissements de prêts au développement pour les Autochtones.

Le présent rapport fait le compte rendu de cette évaluation.

Tableau 1 - Participation aux Programmes

	SAF	SADCA / SADC IA	TOTAL
	(nombre)	(nombre)	(nombre)
IFA au départ	35	27*	62
IFA actuelles	30	27**	57
Initiative pour les jeunes entrepreneurs autochtones			
- Demandes reçues depuis le début	20	2	22
- Participants actuels au programme	17	0	17
- Demandes à l'étude	2	1	3
Agents de soutien aux entreprises			
- Demandes reçues depuis le début	20	--	20
- Participants actuels au programme	20	--	20
- Demandes à l'étude	2	--	2
Accès aux capitaux (demandes reçues en mars 2005)			
- Achat d'une réduction d'intérêt	10	2	12
- Accès amélioré	4	2	6
- Soutien et formation	30	27	57

* Sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones (SADCA), sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et institutions autochtones (IA) visées par l'évaluation.

** De ce nombre, cinq sont à la fois SADCA et SAF.

Méthode d'évaluation

La présente évaluation repose sur un plan de recherche élaboré par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne. Elle se fonde sur la méthode des recoupements selon les sources de données indiquées dans le plan.

Les moyens utilisés pour procéder à l'évaluation sont les suivants :

- examen des documents et des bases de données sur les programmes;
- des entrevues avec 45 personnes représentant des institutions financières autochtones – on a en plus posé des questions relatives à l'étude de cas à sept d'entre elles;
- entrevues avec 15 personnes ne travaillant pas pour une institution financière autochtone, soit six employés d'EAC et neuf employés de divers organismes;
- sondage auprès de 16 clients de quatre institutions financières autochtones participant à l'étude de cas.

L'évaluation initiale comprenait un sondage auprès des clients des sept institutions financières autochtones participant à l'étude de cas. Les commentaires des clients devaient être combinés à ceux de leur institution financière autochtone pour former des études de cas distinctes. Les réponses des clients devaient également mises en commun de manière à fournir une autre source de données pour l'évaluation. En raison des mesures de protection des renseignements personnels (les institutions financières autochtones devaient d'abord obtenir l'autorisation de leurs clients avant de nous communiquer leurs coordonnées), nous n'avons pu obtenir en temps opportun de listes de clients suffisantes pour nous permettre d'atteindre nos objectifs. En conséquence, nous avons réalisé une étude de cas combinée qui comprenait les réponses des institutions et celles des clients de quatre institutions financières autochtones. Les résultats du sondage auprès des 16 clients ont également été utilisés dans le rapport. Cependant, la petite taille de l'échantillon limite la valeur des conclusions qu'on peut en tirer.

Structure du rapport

La structure du présent rapport repose sur les principaux aspects qui ont fait l'objet de l'évaluation. Les conclusions pour chaque aspect se trouvent aux parties suivantes :

- partie 2 - Conclusions concernant la raison d'être et la conception des programmes;
- partie 3 - Conclusions concernant la prestation de services, la rentabilité et la clientèle desservie;
- partie 4 - Conclusions concernant l'incidence et les leçons tirées.

Les conclusions de l'évaluation sont présentées dans la partie 5 - Conclusions et observations.

Partie 2 - Conclusions concernant la raison d'être et la conception des programmes

Introduction

La présente partie présente les conclusions de l'évaluation concernant la raison d'être et la conception des programmes.

Raison d'être

Besoins visés par les programmes

Les principales personnes consultées ont toutes indiqué que les programmes répondaient aux besoins des institutions financières et des entrepreneurs autochtones. Les avis étaient toutefois partagés pour ce qui est de savoir si les programmes visaient à répondre aux besoins des entrepreneurs autochtones (60 %) ou à ceux des institutions financières autochtones elles-mêmes (40 %).

Besoins des entrepreneurs autochtones

La majorité des principales personnes consultées estiment que les programmes ont pour but d'aider les entrepreneurs autochtones (ainsi que les collectivités, dans le cas des SADCA) qui ont de la difficulté à accéder à des capitaux. L'une des réponses typiques étayant ce point de vue est que les banques n'accordent pas de prêts aux entrepreneurs autochtones à cause des risques élevés qu'ils présentent (compte tenu de leur manque d'expérience, de leur faible niveau de scolarité et des marchés restreints qu'ils desservent) et de leur incapacité de fournir des garanties suffisantes (souvent en raison de restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens* mais pas toujours).

La plupart des personnes qui ont exprimé cette opinion ont invoqué les données de l'ANSAF sur les prêts consentis par les institutions financières autochtones comme preuve de l'existence d'un besoin. La plupart ont mentionné à l'appui la valeur totale d'un milliard de dollars en prêts consentis par les institutions, selon une estimation présentée dans un rapport de l'ANSAF[4]. Un

[4] *Aboriginal Financial Institutions: Fiscal 2004: "The First Billion"*, p. 2.

petit nombre de personnes consultées ont proposé d'établir un système de mesure communautaire en se servant des données des organismes de services sociaux pour évaluer à quel point les entrepreneurs et les collectivités autochtones ont besoin de prêts.

Pour appuyer l'idée voulant que la difficulté pour les entrepreneurs d'accéder à des capitaux est la raison d'être des programmes IFA et AAC, les clients des institutions ont signalé leur incapacité de fournir une garantie d'emprunt à cause d'un manque de capitaux propres, en particulier pour ceux vivant dans les réserves, et de liquidités. En conséquence, les prêteurs traditionnels, comme les banques et les sociétés de fiducie, considèrent que les clients autochtones présentent trop de risques pour être admissibles à un financement. Par ailleurs, de nombreux clients ont mentionné que le fait de vivre dans une région éloignée ou en milieu rural constituait un obstacle. Les prêteurs traditionnels n'offrent tout simplement pas de services dans leur région. Dans ces deux cas, on a signalé que les sources de financement autres que les institutions financières autochtones étaient limitées.

Avant de recevoir leur prêt d'une institution financière autochtone, les deux tiers des clients avaient essayé d'obtenir un prêt ailleurs, mais aucun d'entre eux n'avait réussi. Les autres clients n'avaient fait aucune démarche auprès d'une autre source, car ils savaient que rien d'autre ne s'offrait à eux. Ces expériences viennent renforcer l'impression que la difficulté des entrepreneurs d'obtenir des capitaux est la raison d'être des programmes IFA et AAC.

Besoins des institutions financières autochtones

Les autres principales personnes consultées (40 %) considèrent que les programmes visent d'abord à fournir des fonds aux institutions financières autochtones. Pour elles, le manque de capitaux ainsi que le manque de connaissances spécialisées et de compétences du personnel et des membres des conseils d'administration des institutions financières autochtones constituent la raison d'être des programmes. Elles ont signalé qu'un examen des états financiers vérifiés des institutions financières autochtones permettrait de confirmer leur point de vue. Les demandes de financement dans le cadre du programme AAC, par exemple, contiennent des données financières qui pourraient confirmer les besoins. Les principales personnes consultées ont également recommandé d'utiliser les rapports sommaires de l'ANSAF comme autre source de données.

Concordance avec le mandat et les attentes du gouvernement fédéral

Un programme est d'autant plus justifié lorsqu'il concorde avec le mandat et les attentes du ministère responsable et du gouvernement fédéral. Presque toutes les personnes consultées estiment que les activités ci-dessous concordent avec le mandat et les attentes du gouvernement fédéral, d'Industrie Canada et d'EAC :

- fournir des fonds aux institutions financières autochtones pour le démarrage, la capitalisation et l'offre continue de programmes de prêts destinés aux entreprises autochtones;

- fournir des services de soutien et accorder des prêts aux jeunes entrepreneurs autochtones;

- soutenir la création d'une association nationale (l'ANSAF) chargée de coordonner les activités des institutions financières autochtones;

- soutenir l'accès à des capitaux ainsi qu'à des outils de formation et de gestion pour les institutions financières autochtones.

La grande majorité des principales personnes consultées sont d'avis que l'orientation, les buts et les objectifs généraux des programmes IFA et AAC cadrent avec les attentes d'EAC, des institutions financières autochtones et d'autres organismes concernés, ce qui justifie d'autant plus leur existence. Cependant, la plupart ont émis une réserve en signalant le manque de fonds ou l'accès limité aux programmes. Voici un aperçu des préoccupations formulées :

- les limites de financement des programmes ne permettent pas aux institutions financières autochtones de bien servir leurs clients. Les attentes des principales personnes consultées à l'égard de leur propres capacités de prestation de services et de renforcement des capacités communautaires vont au-delà des limites fixées dans le cas des programmes IFA et AAC. Un répondant a mentionné qu'on avait épuisé les fonds pour l'AA en septembre (2005) et qu'on craignait de manquer de fonds pour l'ARI;

- il est difficile d'accéder aux programmes IFA et AAC parce qu'ils ont une portée trop restreinte. Les représentants de plusieurs SADCA pensent que leur institution n'est pas admissible à des fonds dans le cadre de l'IJEA, du programme des ASE ou d'autres sous-programmes faisant partie du programme IFA.

Des réponses de ce genre sont le signe d'une opinion répandue chez les principales personnes consultées, selon laquelle il existe des inégalités entre les différents types d'institutions financières autochtones. Les représentants des SAF, des SADCA et des SAF du secteur agricole ont dit avoir l'impression de ne pas tous être égaux devant les programmes IFA et AAC. C'est ce qui explique pourquoi plusieurs personnes consultées ont mentionné qu'EAC avait une portée trop restreinte, qu'il fallait une meilleure équité[5] et, dans certains cas, que l'ANSAF devait se pencher davantage sur l'élaboration des programmes en raison du manque d'efficacité perçu d'EAC à cet égard.

---

[5] En général, les SAF et les SADCA souhaiteraient bénéficier des éléments positifs de l'autre modèle que le leur ne semble pas avoir. Les SAF veulent avoir un mécanisme de financement pour couvrir leurs frais généraux, tandis que les SADCA veulent plus de capital.

Conception

Dans le cadre de l'évaluation, plusieurs aspects relatifs à la conception des programmes ont été examinés.

Concordance avec les buts

Presque toutes les principales personnes consultées sont d'avis que les caractéristiques des programmes IFA et AAC cadrent avec les objectifs généraux d'EAC, des institutions financières autochtones et des autres organismes intéressés. Certaines ont exprimé des préoccupations au sujet de la disponibilité et de l'accessibilité des fonds dans le cadre des programmes IFA et AAC et des différences dans les conditions applicables aux SAF et aux SADCA.

Les autres commentaires relatifs à la conception ont été peu nombreux :

- il faut revoir le modèle de financement pour l'ANSAF étant donné que les institutions financières autochtones n'ont pas les moyens de payer les frais d'adhésion;

- on estime que l'ANSAF doit s'occuper uniquement de la défense d'intérêts et non pas de l'exécution des programmes. Par exemple, le fait que l'ANSAF soit responsable de l'exécution d'un programme agricole pour le MAINC est perçu comme une menace pour les institutions financières autochtones du secteur agricole;

- les limites d'âge pour l'IJEA posent un problème. De nombreux entrepreneurs de plus de 35 ans ont des besoins qui cadrent avec le modèle de l'IJEA mais ne sont pas admissibles à cause de leur âge;

- le montant versé pour administrer un prêt consenti dans le cadre de l'AA doit tenir compte de l'éloignement.

Accès à des capitaux d'emprunt, des services financiers et des services aux entreprises

Capitaux d'emprunt

Pratiquement toutes les principales personnes consultées sont d'avis que les programmes IFA et AAC ont amélioré ou augmenté l'accès aux capitaux d'emprunt pour les entrepreneurs autochtones. Pour la plupart, l'amélioration est attribuable au programme AAC et pour quelques-unes, elle est attribuable au financement complémentaire des SAF ainsi qu'au programme des ASE et à l'IJEA, qui font partie du programme IFA. Plusieurs personnes ont

étayé leur propos en mentionnant que les institutions financières autochtones étaient la seule source de capitaux d'emprunt pour les entrepreneurs autochtones ou qu'un nombre important de prêts avaient été consentis depuis la formation du réseau d'institutions financières autochtones.

Services financiers et services aux entreprises

Les principales personnes consultées considèrent que les programmes IFA et AAC ont amélioré ou accru l'accès aux services financiers et aux services aux entreprises pour les entrepreneurs autochtones. La plupart ont indiqué que le volet de Soutien et formation avait contribué à améliorer la qualité des services aux entreprises. Une augmentation du nombre de services aux entreprises fournis par les institutions financières autochtones est directement attribuable au programme des ASE et indirectement attribuable aux montants de soutien à l'administration accordés dans le cadre de l'IJEA et de l'AA.

Bien que presque toutes les personnes consultées aient constaté une amélioration ou une augmentation de l'accès aux capitaux d'emprunt, aux services financiers et aux services aux entreprises, bon nombre ont tout de même dit que ce n'était pas suffisant pour répondre aux besoins.

Efficacité des institutions financières autochtones

Le volet Soutien et formation vise à permettre aux institutions financières autochtones d'acquérir les outils, les compétences et la formation nécessaires pour fonctionner efficacement en tant qu'organismes de services financiers et de services aux entreprises. Parmi les principales personnes consultées, 80 % sont d'avis que les institutions financières autochtones ont reçu les outils, les compétences et la formation dont elles avaient besoin. Un certain nombre ont cité en exemple l'acquisition d'applications logicielles et la formation donnée au personnel et aux membres des conseils d'administration grâce au volet Soutien et formation.

Les autres personnes consultées estiment que les institutions financières autochtones n'ont pas réussi à acquérir les outils, les compétences et la formation nécessaires. Ces personnes veulent qu'on offre à tous un programme de formation de base standard au lieu de donner pour chaque institution financière autochtone une série de cours isolés financés par le volet Soutien et formation. Nous avons cru comprendre que des programmes de formation élaborés par l'ANSAF seraient bientôt approuvés.

Parmi les personnes consultées, certaines ont mentionné des facteurs expliquant la nécessité d'un soutien continu en matière de formation :

- l'incapacité de bon nombre d'institutions financières autochtones de recruter des employés possédant les aptitudes nécessaires pour répondre aux exigences des postes, en raison du petit bassin de main-d'œuvre dans les régions éloignées;

- l'important roulement de personnel – après avoir reçu de la formation, des employés sont partis travailler ailleurs contre une meilleure rémunération.

Le modèle des SAF et celui des SADCA ne sont pas axés sur les profits. Le but premier des SAF est de conserver leur capital de base tout en assumant les frais de fonctionnement à l'aide du produit net une fois les pertes sur prêts déduites. Cependant, lorsque le modèle des SAF a été élaboré, le taux d'intérêt était plus élevé, soit 12 % par rapport au taux actuel de 8 %. Quant aux SADCA, elles ont un capital de base moins élevé et ne s'attendent pas à ce que le rendement de leur portefeuille couvre leurs frais de fonctionnement. Chaque année, elles reçoivent des organismes qui les financent un montant qui les aide à payer leurs frais de fonctionnement. Compte tenu des principes financiers sur lesquels reposent les modèles, la grande majorité des principales personnes consultées considèrent que les institutions financières autochtones sont efficaces dans la prestation de services financiers et de services aux entreprises. Un grand nombre de répondants ont signalé que ces institutions étaient sûrement efficaces étant donné leur longévité à titre d'établissements de prêts au développement. Quelques personnes (moins de 10 %) ont indiqué que certaines institutions financières autochtones étaient efficaces et d'autres pas et, dans l'ensemble, elles considèrent que la situation financière des institutions financières autochtones n'est pas aussi bonne que les états financiers vérifiés le laissent croire, en raison de l'insuffisance des provisions pour les pertes sur prêts. Certaines personnes estiment que les institutions financières autochtones sont de bons bailleurs de fonds mais qu'elles ne sont pas efficaces lorsqu'il s'agit de fournir des services aux entreprises.

Renforcement des capacités

En ce qui a trait au renforcement des capacités des institutions financières autochtones, le rôle des programmes IFA et AAC a été évalué à l'aide d'une échelle de sept points allant d'extrêmement important à pas du tout important. Sur ce point, presque toutes les personnes consultées ont attribué une cote élevée et les trois quarts ont attribué la cote très important ou extrêmement important.

Rôle de l'ANSAF

Environ les deux tiers des principales personnes consultées considèrent que le rôle rempli par l'ANSAF en matière d'assurance de la qualité des produits ou services offerts par les institutions financières autochtones est celui qui convient. D'après les principales personnes consultées, voici les fonctions qu'exerce l'ANSAF pour remplir son rôle (en ordre d'importance selon la fréquence) :

- **prestation de services centralisés –** Recommandations, soutien, formation, politiques, normes et orientation;

- **défense d'intérêts** – Rôle positif en tant qu'intermédiaire entre les institutions financières autochtones et les organismes gouvernementaux, en particulier EAC. Parmi les personnes consultées, certaines estiment que l'ANSAF a réussi à obtenir plus de fonds pour les institutions financières autochtones, ce qui pourrait avoir contribué indirectement à améliorer la qualité des produits et services que celles-ci ont été en mesure d'offrir;

- **réseautage** – Point central permettant aux institutions financières autochtones de faire du réseautage à leurs assemblées générales annuelles et à d'autres réunions (auparavant financées par le programme AAC). Ces activités de réseautage ont permis aux institutions d'échanger plus librement des idées et des pratiques exemplaires, ce qui a contribué indirectement à améliorer la qualité des produits et services;

- **résolution des problèmes –** Visite sur les lieux d'institutions financières autochtones qui éprouvent des difficultés en vue de poser un diagnostic en rapport avec les systèmes ou procédures de l'institution (activité soutenue par le MAINC).

Le rôle d'assurance de la qualité des produits et services rempli par l'ANSAF a suscité des commentaires négatifs. Parmi les principales personnes consultées, certaines considèrent que l'ANSAF n'est pas efficace à cet égard. Selon certains commentaires négatifs recueillis, le rôle de l'ANSAF n'est pas d'assurer la qualité des produits et services offerts mais plutôt de défendre les intérêts des institutions financières autochtones et de faire des pressions en leur nom. Selon certaines personnes, l'ANSAF n'a pas de mécanismes visant à assurer la prestation de S et F, notamment pour déterminer si les fonds ont été dépensés comme prévu et de façon judicieuse. D'autres craignent qu'en devenant un fournisseur de services, l'ANSAF a perdu de vue son mandat, qui est d'agir pour le compte du réseau d'institutions financières autochtones.

On a demandé aux principales personnes consultées d'évaluer l'importance du rôle de l'ANSAF pour l'assurance de la qualité des produits ou services offerts par les institutions financières autochtones. Une échelle de sept points allant de pas du tout important à extrêmement important a été utilisée. Conformément aux différentes opinions exposées ci-dessus, 60 % des personnes ont attribué au moins la cote « important » au rôle de l'ANSAF, 20 % estiment que son rôle n'est ni pas du tout important ni important, tandis que 20 % ont attribué une cote inférieure.

Parmi le tiers des personnes qui estiment que l'ANSAF doit faire autre chose qu'assurer la qualité, les opinions sur ce que son rôle pourrait être sont très divergentes. Un grand nombre de personnes considèrent que l'ANSAF doit s'employer à la défense d'intérêts. Plusieurs ont mentionné que l'ANSAF ne devrait pas participer à l'exécution des programmes ni à la prestation des services. D'autres ont indiqué que l'ANSAF n'avait pas la structure nécessaire pour s'occuper de l'exécution des programmes, que ce n'était pas à elle de déterminer ce qui constitue un produit de qualité et que la réglementation et la prestation de services ne faisaient pas partie du plan de travail de l'ANSAF. À l'inverse, plusieurs personnes consultées ont dit que l'ANSAF devrait en fait s'employer à faciliter l'acquisition de renseignements, qu'elle devrait assumer un plus grand nombre des responsabilités d'EAC en matière de prestation de services et qu'elle ne devrait pas agir comme groupe de pression. Quelques personnes ont dit que l'ANSAF

devrait jouer un rôle semblable à celui d'une caisse populaire centrale, c'est-à-dire fournir des services aux membres en fonction des besoins. Ses services pourraient comprendre l'établissement de normes ou de points de référence, la recherche de fournisseurs d'assurance ou la prestation de produits de formation communs.

Complémentarité, double emploi ou chevauchement des programmes

Autres programmes de soutien financier ou commercial

La plupart des principales personnes consultées ont indiqué que les programmes IFA et AAC venaient compléter d'autres programmes de soutien financier ou commercial déjà existants. Même si le sujet n'a pas été exploré davantage, les accords de contribution selon lesquels des capitaux propres sont fournis dans le cadre du Programme de développement des entreprises autochtones d'EAC constituent probablement le cas le plus manifeste de complémentarité. Les mesures de financement sont souvent négociées de sorte qu'EAC verse les contributions et les institutions financières autochtones accordent les prêts.

À l'exception de ceux qui existent peut-être entre les SAF et les SADCA (qu'on verra plus loin), on n'a relevé que quelques exemples de chevauchement ou de double emploi possible entre les programmes IFA et AAC et d'autres programmes de soutien financier ou commercial déjà existants. Seulement une ou deux des principales personnes consultées ont fourni les exemples ci-dessous:

- il y a un chevauchement possible entre les fonds des premiers citoyens, qui accordent des prêts aux personnes d'origine autochtone, et les services des SAF et des SADCA en Colombie-Britannique. Comme ces fonds sont administrés par les SAF en Colombie-Britannique, il y a un risque de double emploi ou de complémentarité avec les programmes IFA et AAC;

- il y a un risque de chevauchement avec quelques-uns des 28 programmes secondaires offerts par 11 organismes de financement ayant un lien avec le développement économique des Autochtones en général;

- en outre, quelques personnes ont mentionné que des institutions financières autochtones consentaient parfois des prêts qui auraient rempli les critères d'admissibilité des banques, d'où le double emploi avec les services des banques commerciales. Cependant, ces situations sont peu courantes et non représentatives du portefeuille des institutions financières autochtones;

- quelqu'un a signalé que certaines banques commerciales se montraient plus audacieuses qu'auparavant et ouvraient même des succursales dans des réserves. Cependant, d'autres personnes ont dit que ces succursales servaient principalement à accepter des dépôts et qu'elles ne faisaient pas office d'établissements de prêts au développement;

- les sociétés provinciales de crédit agricole peuvent consentir des prêts agricoles, tout comme les SAF du secteur agricole. Encore une fois, il y a un risque de double emploi ou de complémentarité avec les programmes IFA et AAC;

- d'autres établissements de prêts ont été établis par les provinces;

- la Banque de développement du Canada a un volet pour les Autochtones qui présente un risque de double emploi pour les projets d'envergure.

Parmi les personnes consultées, 60 % estiment que les programmes de soutien financier ou commercial sont bien coordonnés tandis que les autres pensent le contraire.

Sociétés autochtones de financement (SAF) et Sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones (SADCA)

Pratiquement toutes les principales personnes consultées ont indiqué que les SAF et les SADCA jouaient un rôle complémentaire. Quelques-unes ont signalé que dans de petits secteurs du pays, il y avait un chevauchement géographique entre les SAF et les SADCA et il y avait également un double emploi lorsque ces organisations avaient la même clientèle (ce sujet est examiné plus à fond dans la Partie 3, qui porte sur la clientèle desservie). De plus, une des principales personnes consultées a indiqué que le programme des ASE risquait de faire double emploi avec des paiements faits par des organismes régionaux aux SADCA pour les frais de fonctionnement.

Parmi les principales personnes consultées, 60 % estiment qu'il y a une bonne coordination entre les SAF et les SADCA, tandis que 30 % pensent le contraire. Les autres ont indiqué que la coordination dépendait des circonstances, du secteur ou des personnalités en cause ou encore des avantages possibles de la coordination. On nous a parlé de situations où des SAF et des SADCA se montraient extrêmement compétitives et protégeaient jalousement leur territoire. Il y a aussi des exemples de collaboration et de fusion.

Indépendance des institutions financières autochtones par rapport au gouvernement

Environ 60 % des principales personnes consultées estiment que les institutions financières autochtones seraient incapables de fonctionner indépendamment, sans l'intervention du gouvernement. Elles sont 70 % à croire que le soutien financier du gouvernement est indispensable aux institutions. Pour étayer leur opinion, la plupart ont fait valoir qu'il était difficile d'être une institution consentant des prêts au développement, surtout dans un contexte où les taux d'intérêt sont bas. Disons simplement que le calcul des pourcentages montre que les frais de fonctionnement et le coût des radiations de dettes dépassent le taux d'intérêt que les institutions financières autochtones peuvent exiger. Pour financer le manque à gagner, les institutions utilisent leur capital de base (de sorte qu'il faut le renflouer périodiquement par le versement de suppléments destinés à assurer la viabilité de l'institution) ou reçoivent des subventions de fonctionnement (modèle des SADCA).

Une minorité de personnes croient que les institutions pourraient devenir indépendantes et ne plus avoir besoin de l'intervention ni du soutien financier du gouvernement. Certains ont indiqué que quelques institutions seraient en mesure d'être indépendantes sur le plan financier. Cette opinion était toutefois assortie de certaines conditions, qui vont un peu dans le même sens que les idées émises par d'autres sur la viabilité.

Premièrement, les principales personnes consultées n'avaient pas de solution miracle pour assurer la viabilité des institutions financières autochtones. Deuxièmement, la plupart des idées exprimées nécessitaient un ensemble de changements à apporter au modèle des institutions et non pas un seul. Troisièmement, la plupart des propositions supposaient que les institutions continuent d'avoir pour vocation principale de consentir des prêts au développement prévoyaient une certaine forme de subventions périodiques visant à assurer la viabilité, et non pas une indépendance financière complète.

Aucune des principales personnes consultées ne considère que le modèle actuel des SADCA est viable. Le capital de base est jugé insuffisant pour assurer la viabilité. La plupart des personnes ont proposé d'augmenter le capital de base au moyen de fonds gouvernementaux ou de fusions. Les propositions voulant que les institutions conservent leur vocation de soutien au développement comprenaient un mécanisme quelconque pour faire contrepoids aux risques inhérents plus élevés. On a notamment suggéré du soutien au fonctionnement ou des subventions (comme dans le modèle des SADCA), un programme de primes visant à atténuer les risques ou un programme comme celui des ASE, qui servirait à financer les services de soutien aux clients. On a proposé de donner de la formation pour permettre à tout le personnel d'atteindre le niveau de compétence nécessaire pour assurer la viabilité des institutions. Des personnes ont signalé la possibilité que les institutions facturent des frais pour les services supplémentaires de manière à financer les pertes sur les prêts au développement. Elles pourraient prendre en charge des prêts d'études canadiens ou créer un centre téléphonique. On a aussi lancé l'idée que les institutions aient un portefeuille de prêts plus diversifié qui comprendrait des prêts

remplissant les critères des banques pour éponger les pertes relatives sur les prêts au développement. On a aussi fait valoir que les institutions pourraient prendre des risques moins importants (tout en continuant de consentir des prêts au développement). Certaines personnes ont signalé que des mesures de réduction des coûts pourraient être adoptées pour diminuer les frais de fonctionnement des institutions. Enfin, on a affirmé que les institutions ne pourraient être viables qu'en servant une population solide et suffisamment nombreuse. Dans les cas où la population desservie ne correspond pas déjà à ce critère, les institutions devraient d'abord y travailler en vue de devenir viables.

Les principales personnes consultées ne s'entendent pas sur le temps qu'il faudrait aux institutions financières autochtones pour devenir viables si les changements proposés étaient apportés. Voici un aperçu des différents avis exprimés :

- des personnes pensent qu'il est impossible de dire combien de temps serait nécessaire ou que les institutions ne seront jamais viables;

- d'autres croient que le versement d'un montant déterminé sous la forme de capital de base permettrait d'assurer la viabilité des institutions. Le montant estimé allait de cinq ou 6 millions de dollars à 20 millions de dollars par institution;

- d'autres encore considèrent que les institutions pourraient devenir viables dans un certain nombre d'années, à condition qu'on fasse ou qu'on fournisse ce qu'elles ont indiqué. Le délai le plus long estimé, selon un scénario de croissance lente, était de 25 ans, tandis que le plus court était de trois ans. La plupart des personnes consultées estiment toutefois que le délai se situerait entre cinq et dix ans.

Partie 3 - Conclusions concernant la prestation de services, la rentabilité et la clientèle desservie

Introduction

La présente partie porte sur trois aspects des programmes IFA et AAC :

- la prestation de services;
- la rentabilité;
- la clientèle desservie.

Prestation de services

Fonctionnement et mandat des institutions financières autochtones

Environ la moitié des principales personnes consultées ont diverses inquiétudes au sujet des activités et du mandat des institutions financières autochtones. La plupart de ces inquiétudes concernent le fonctionnement, par exemple :

- la manque d'efficacité;
- le népotisme ou les transactions intéressées;
- la sous-évaluation des pertes sur prêts;
- l'importance excessive accordée à la viabilité;
- les problèmes de gouvernance;
- le cumul de fonds versés par différents programmes ou bailleurs de fonds;
- la répartition du rôle d'ASE entre plusieurs personnes (utilise-t-on les fonds du programme pour couvrir les dépenses générales?);
- le manque d'uniformité (toutes les institutions financières autochtones sont indépendantes et ont leurs propres politiques et façons de faire; il est donc difficile d'établir des comparaisons et de brosser le tableau d'une institution);

- les restrictions imposées aux SADCA quant à la façon d'accroître le fonds d'emprunt;

- le risque de perdre de vue le mandat de base en raison de pressions exercées pour la diversification (en 2002, le tiers des recettes des SAF provenaient des intérêts sur les prêts).[6]

Quelques commentaires portaient sur le mandat des institutions financières autochtones :

- il faut élargir le mandat des institutions financières autochtones de manière à uniformiser davantage leurs activités;

- il faut définir un nouveau mandat ou favoriser un changement de perception de manière à mettre davantage l'accent sur les avantages pour la collectivité et sur le renforcement des capacités communautaires plutôt que sur des critères de mesure du rendement qui n'ont pas leur raison d'être.

Dispositifs de contrôle du fonctionnement, des finances et de la gestion

Il y a 70 % des principales personnes consultées qui estiment qu'il existe des dispositifs de contrôle convenables pour ce qui est du fonctionnement, des finances et de la gestion et que ces dispositifs permettent de rendre compte en temps utile des activités et des résultats des institutions financières autochtones et de l'ANSAF et des effets qu'ils produisent. La plupart de ces personnes considèrent que l'ANSAF est efficace dans la collecte et la compilation de renseignements et leur communication aux institutions financières autochtones.

Le autres principales personnes consultées craignent que les dispositifs de contrôle ne soient pas suffisants pour les raisons suivantes :

- la façon de consigner et de traiter les données financières diffère d'une institution financière autochtone à l'autre. Certaines personnes sont d'avis que les provisions pour les pertes sur prêts sont sous-estimées;

- les dispositifs de contrôle de la gestion financière ne sont pas les mêmes pour toutes les institutions financières autochtones;

- il faudrait établir un relevé chronologique des prêts en cours. Il faut cesser de calculer les intérêts courus sur les prêts en souffrance et comptabiliser les prêts à titre d'arriérés plutôt que de les inscrire de nouveau;

---

[6] Document interne d'EAC intitulé *Future Directions for Aboriginal Financial Institutions*, p. 2.

- l'ANSAF ne remet pas en question les données ni l'intégrité des données, et elle ne fait pas non plus l'interprétation des données;

- les institutions financières autochtones continuent d'utiliser des logiciels différents, ce qui cause des problèmes quand vient le temps de regrouper les données sur l'ensemble du réseau;

- EAC ne peut superviser que les institutions financières autochtones qui sont toujours assujetties aux obligations du programme IFA en matière de rapports;

- les résultats prévus pour le programme des ASE et l'IJEA ne permettent pas d'exercer une surveillance (parce qu'ils ne sont pas assez clairement définis).

Succès des institutions financières autochtones

Les principales personnes consultées ont mentionné un grand nombre de pratiques ou de processus d'exécution contribuant au succès des institutions financières autochtones. Les réponses formulées ont été regroupées dans des catégories générales, et le pourcentage de réponses sert à indiquer le soutien accordé à chaque pratique ou processus responsable du succès.

- Des employés expérimentés de qualité, un excellent directeur général ou un conseil d'administration qui a le sens des affaires et qui n'est pas assujetti à des pressions politiques – 35 %. Cette catégorie comprend la formation continue du personnel et des membres du conseil et la participation des conseils d'administration à l'évaluation ainsi qu'à la collecte de données.

- Des politiques, des procédures et une structure de gouvernance efficaces – 27 %. Cela comprend le fait de posséder un plan établissant les buts et les objectifs, d'évaluer l'atteinte des buts et des objectifs et de présenter un rapport au conseil d'administration et à la collectivité. Mentionnons également l'efficacité des processus d'examen des prêts, des processus de collecte de données, des pratiques relatives aux demandes de prêt, des politiques concernant la gestion des prêts ainsi que des procédures de gestion des risques qui ont été constamment appliqués en faisant preuve de diligence raisonnable.

- Soutien et contribution appropriés pour le client – 14 %. Les commentaires portaient sur le marketing et les communications efficaces et l'étroite collaboration avec les clients à toutes les étapes du prêt ainsi que le soutien avant et après l'attribution du prêt. On estime que le fait de bien s'occuper des clients contribue à renforcer le sentiment d'obligation de rembourser le prêt.

- Rôle dans la collectivité – 14 %. Cela inclut le fait d'être présent dans la collectivité, d'être utile à la collectivité, de comprendre les aspects complexes de la collectivité, d'utiliser une méthode adaptée aux besoins locaux, d'établir une présence et des liens dans la collectivité et de jouir d'une bonne réputation dans la collectivité (en utilisant les garanties lorsque les prêts ne sont pas remboursés).

- Communication de renseignements et de pratiques exemplaires aux autres institutions financières autochtones – 9 %. Cela comprend tous les moyens de mettre en commun les renseignements et les ressources, par exemple, les assemblées annuelles et les pratiques exemplaires de l'ANSAF.

- Désir d'aider les autres à devenir indépendants – 1 %.

Les principales personnes consultées ont indiqué les pratiques ou les processus d'exécution qui ont nuit au succès des institutions financières autochtones ainsi que les leçons qu'on peut en tirer. Plusieurs ont dit que dans les cas où les facteurs de succès (déjà mentionnés) étaient absents, cela a nui au succès. On a regroupé d'autres réponses dans les catégories générales qui suivent en indiquant le pourcentage.

- Absence de politiques et de procédures. Cela comprend notamment les processus inefficaces d'évaluation des demandes de prêts, les décisions politiques, l'absence d'évaluation des risques, les pratiques de recouvrement insuffisantes, l'absence de vérifications indépendantes et le fait d'inscrire de nouveau les prêts impayés au lieu de les radier du portefeuille – 41 %.

- Manque de formation et d'employés compétents, mauvaise gestion et taux de roulement élevé du personnel – 21 %.

- Insuffisance des fonds. Cela influe sur la capacité des institutions financières autochtones de bien servir leur région et de répondre aux besoins des clients – 15 %.

- Manque de suivi auprès des personnes qui obtiennent un prêt et manque de soutien avant et après l'attribution d'un prêt – 13 %.

- Inconvénients attribuables au secteur géographique ou au marché, p. ex., une région bénéficiant de services superflus ou ayant un seul secteur d'activité – 6 %.

- Restrictions liées aux fonds gouvernementaux, p. ex., l'impossibilité pour une SADCA qui a besoin du soutien d'un ASE de l'obtenir – 2 %.

- Absence de soutien de la part du conseil d'administration ou de la collectivité – 2 %.

Les facteurs qui semblent faciliter le développement des institutions financières autochtones ou la prestation de services dans le cadre des programmes comprennent ce qui suit :

- les rencontres avec d'autres directeur généraux, le réseautage et le fait de s'associer à d'autres institutions semblables – 24 %;
- la création et la présence d'une ANSAF – 21 %;
- le programme AAC – 18 %;
- le budget de S et F pour le personnel et la compétence des employés et des membres du conseil d'administration – 18 %;
- l'existence d'un véritable besoin dans les collectivités où les services sont offerts et la capacité de répondre aux besoins en matière de prêts et de conseils – 13 %;
- les programmes faisant partie du programme IFA (ASE et IJEA) ou le rôle d'EAC dans le renforcement des capacités – 6 %.

Les facteurs qui ont nui au développement des institutions financières autochtones ou à la prestation de services dans le cadre des programmes sont notamment :

- le manque généralisé de fonds et de capital initial (seulement au début, dans certains cas) et, par conséquent, l'incapacité de répondre aux besoins de la collectivité – 40 %;
- les ressources humaines limitées, y compris le manque de formation et d'expérience en gestion du personnel – 24 %;
- l'absence de coordination entre les différents organismes gouvernementaux qui rend les relations entre les institutions financières autochtones et le gouvernement difficiles, qui crée des malentendus avec EAC et qui fait en sorte qu'EAC n'accorde pas l'attention voulue aux institutions financières autochtones en temps opportun – 16 %;
- le manque de cohérence entre les institutions financières autochtones, par exemple, l'absence de points de référence, de formation structurée, d'inspections et de dispositifs de contrôle et le degré de développement variable des institutions financières autochtones – 12 %;
- d'autres facteurs, notamment la personnalité des directeurs des institutions financières autochtones, les taux d'intérêt peu élevés, l'absence de soutien pour le fonctionnement, la garantie des capitaux propres et la mauvaise compréhension par les clients des modalités de crédit et de remboursement – 8 %.

La mesure dans laquelle les institutions financières autochtones soutiennent les projets viables du point de vue économique, social ou environnemental représente un autre facteur de succès. Les principales personnes consultées ont signalé à quel point les programmes IFA et AAC avaient permis d'améliorer la capacité des institutions financières de soutenir les projets viables. Il y en a 90 % qui ont mentionné que l'amélioration était importante, très importante ou extrêmement importante.

Rentabilité

Efficacité et rentabilité d'EAC

L'exécution du programme IFA relève du personnel d'EAC. Auparavant assurée par l'administration centrale, elle a récemment été confiée aux bureaux régionaux d'EAC conformément à une recommandation découlant d'un examen opérationnel. On a demandé aux principales personnes consultées d'indiquer si EAC s'occupait de l'exécution du programme de façon efficace et rentable.[7, 8]

Un peu plus de la moitié des personnes estiment que l'exécution du programme IFA est efficace et rentable. Un grand nombre de personnes ont constaté une amélioration. Elles considèrent que la décentralisation est une bonne chose. Selon elles, les employés régionaux sont plus aptes à s'occuper des institutions financières autochtones de leur secteur et à répondre à leurs besoins.

La plupart des personnes qui considèrent que l'exécution du programme IFA n'est ni efficace ni rentable ont mentionné que les délais d'EAC étaient longs. De plus, elles croient que ces délais sont attribuables à la bureaucratie. Certaines personnes trouvent que le programme n'est pas adapté aux besoins des clients et qu'EAC ne comprend pas bien les problèmes des institutions financières autochtones.

---

7 On a fourni aux principales personnes consultées les définitions suivantes :
- Efficace : produit les meilleurs résultats possibles compte tenu des ressources utilisées.
- Rentable : produit des résultats au coût le plus bas possible.

8 Un grand nombre des principales personnes consultées qui représentaient une SADCA étaient peu au courant de l'exécution du programme IFA par EAC. Certaines avaient reçu du soutien dans le cadre de l'IJEA, mais la plupart ne savaient pas qu'elles étaient admissibles à des fonds. EAC n'a pas fait la promotion de l'admissibilité des SADCA à des programmes comme l'IJEA, à d'autres formes de soutien offertes par le programme IFA ou, dans des circonstances exceptionnelles, au programme des ASE, et ce, probablement à cause de préoccupations d'ordre budgétaire. Par conséquent, les résultats relatifs à cet aspect ont une valeur limitée.

Efficacité et rentabilité de l'ANSAF

L'ANSAF est responsable de l'exécution du programme AAC depuis son lancement en 1999. On a demandé aux principales personnes consultées si l'ANSAF assurait l'exécution efficace et rentable des volets d'ARI, d'AA et de S et F.

Il y a 80 % des personnes consultées qui considèrent que l'ANSAF exécute le programme de façon efficace et rentable. Cependant, des préoccupations ont également été exprimées, notamment au sujet du peu de lignes directrices concernant le soutien et la formation, de l'absence d'examen rigoureux pour les approbations, des transferts à d'autres aspects du programme de fonds qui auraient dû servir à payer les frais généraux, de la surutilisation du soutien et de la formation par des institutions financières autochtones, de l'absence de communication concernant l'épuisement des fonds pour l'accès amélioré et de l'obligation pour les requérants qui ne sont pas membres de l'ANSAF de s'adresser au conseil d'administration de l'association pour accéder aux programmes.

Rentabilité des institutions financières autochtones

Lorsqu'on a demandé aux principales personnes consultées si les institutions financières autochtones constituaient le mécanisme le plus rentable pour accorder des prêts aux entreprises autochtones dans les cas où les risques étaient élevés et il y avait peu de garanties, toutes celles qui ont répondu ont dit que oui. Cependant, un petit nombre ont signalé qu'il ne pouvait en être autrement parce qu'il n'existait pas d'autre mécanisme. Des personnes qui ont refusé de répondre parce qu'elles estimaient qu'il n'y avait pas de point de comparaison pour déterminer la rentabilité.

Lorsqu'on leur a posé directement la question, la plupart des principales personnes consultées ont été incapables d'indiquer une solution plus rentable que les institutions financières autochtones.

Clientèle desservie

Accès raisonnable pour la population autochtone

On a demandé aux principales personnes consultées si, à l'heure actuelle, la structure organisationnelle et le mode de prestation de services du réseau d'institutions financières autochtones offraient un accès raisonnable aux entrepreneurs autochtones, s'il y avait des régions où les entrepreneurs n'avaient pas un accès raisonnable et s'il y avait des cas de chevauchement.

Il y a 60 % des personnes qui ont répondu que les entrepreneurs autochtones avaient un accès raisonnable. Quelques personnes ont signalé un chevauchement entre deux institutions servant le même groupe de clients. Il a été question de la situation à Kamloops, où il y a trois institutions,

dont deux qui servent le même groupe de clients et une troisième qui s'occupe d'un groupe de clients spécialisés. Tous ne sont pas d'avis que les chevauchements sont forcément mauvais. Certaines personnes estiment qu'il est bon pour les clients d'avoir accès à différentes sources de financement.

La tranche restante de 40 % des principales personnes consultées a signalé des lacunes sur le plan de la clientèle desservie. Toutefois, la notion de lacune a été interprétée librement de manière à inclure toute lacune sur le plan financier ou géographique et les cas de couverture inefficace par les institutions. La plupart des principales personnes consultées ont néanmoins supposé qu'on entendait par « lacunes » des lacunes sur le plan géographique. D'après ces personnes, les lacunes touchaient notamment les Autochtones hors des réserves, surtout en milieu urbain, les Métis où qu'ils vivent et la population du nord de l'Ontario, du Labrador et des collectivités éloignées où le coût des services était exorbitant. Sur le plan financier, les lacunes touchaient les entreprises qui auraient eu besoin d'emprunter des sommes très importantes, les petites entreprises et les collectivités ayant une infrastructure laissant à désirer en général. Il y a quelques personnes qui estiment qu'il y a des lacunes qui sont néanmoins attribuables au fait que les institutions financières autochtones renseignent mal la population qu'elles servent au sujet des types de programmes offerts.

Tous les clients des institutions ont indiqué qu'il avait été facile pour eux d'accéder aux services de leur institution et tous sauf un ont également signalé qu'ils croyaient que les autres entreprises trouveraient aussi que les services sont accessibles. Toutefois, comme ces personnes se sont déjà toutes prévalu des services d'institutions financières autochtones, leur opinion n'est pas forcément représentative de celle de tous les entrepreneurs autochtones.

Relations entre les institutions financières autochtones

On a demandé aux principales personnes consultées d'indiquer comment étaient les relations entre les institutions financières autochtones. Près de 90 % ont dit qu'elles étaient bonnes, mais la plupart ont émis une réserve. Les institutions sont perçues comme très indépendantes et compétitives mais capables de collaborer lorsque c'est dans l'intérêt commun. Des personnes ont mentionné que les relations étaient meilleures dans les régions mais plus limitées à l'échelle nationale.

Il semble toutefois que les relations soient influencées par l'écart entre les SAF et les SADCA et peut-être aussi par un écart entre les SAF du secteur agricole et les autres institutions financières autochtones. Plusieurs personnes ont comparé les assemblées nationales des institutions financières autochtones à des soirées dansantes pour adolescents, avec les garçons d'un côté et les filles de l'autre. Ce qui sépare les groupes semble être le fait qu'ils n'ont pas le même régime de financement. Cette différence crée des tensions entre les institutions financières et une certaine animosité. Chaque groupe voit des avantages dans le régime de financement de l'autre; il semble aussi y avoir un certain degré d'incompréhension entre les deux groupes.

Lors des entrevues avec les principales personnes consultées, on a abordé les points positifs et les points négatifs des relations entre les institutions financières autochtones et ce qui pourrait être fait pour améliorer les relations. Les points positifs mentionnés tournaient tous autour d'un même thème, soit les communications, le réseautage et la coopération. Les exemples de coopération observés sont la participation conjointe à des projets dans le but de partager les risques, comme pour les prêts consortiaux consentis en Saskatchewan, et la collaboration entre des SADCA et des SAF qui apportent chacune à l'autre des connaissances spécialisées différentes.

On a davantage parlé des points négatifs, qui concernaient différents aspects. Voici un aperçu des points négatifs signalés et du pourcentage de personnes qui les ont mentionnés :

- l'indépendance des institutions, qui donnent parfois l'impression d'être compétitives et de chercher à e bâtir un empire – 31 %;

- les différences entre le régime de financement des SAF et celui des SADCA et la jalousie et le ressentiment qui en résultent parfois – 28 % (il y a aussi des différences qui découlent du fait que chaque institution se développe indépendamment et d'une manière qui lui est propre);

- la distance qui sépare les institutions, qui fait que les occasions de communiquer sont rares – 24 % (cette catégorie comprend des commentaires dénonçant le fait qu'il n'existe pas de réseau de soutien permettant aux institutions les plus solides d'aider les autres à régler leurs problèmes; à noter toutefois que l'ANSAF offre, avec le soutien du MAINC, des services de diagnostic aux institutions qui ont besoin d'aide);

- le degré variable de développement des institutions entraîne pour elles des problèmes différents qui surviennent à des moments différents, ce qui nuit à la productivité des réunions de l'ANSAF – 17 %;

- on a demandé aux personnes ayant signalé des points négatifs ce qui pouvait être fait pour améliorer la situation. Le tableau 3 dresse la liste des solutions proposées par les principales personnes consultées pour régler les problèmes qu'elles ont signalés.

Tableau 3 -
Solutions proposées pour régler les problèmes dans les relations entre les institutions financières autochtones

Problème	Solutions proposées
L'indépendance des institutions et la compétition entre elles	• Accroître les ressources destinées à une mise en commun; • Créer des réseaux régionaux; • Uniformiser la prestation des programmes gouvernementaux; • Établir un même régime de financement pour tous; • Définir des critères d'évaluation objective pour l'établissement du montant des subventions de fonctionnement versées aux SADCA (dépasse la portée du mandat d'EAC).
Les régimes de financement différents entre les SAF et les SADCA et les différences générales entre les institutions financières autochtones	• Augmenter les partenariats entre les SAF et les SADCA; • Encourager les fusions; • Définir plus clairement le mandat des SAF et des SADCA; • Demander à l'ANSAF de diffuser son rapport sur les pratiques exemplaires (ce rapport très attendu était sur le point d'être prêt lorsque nous avons collecté nos données).
Distance	• Augmenter le nombre de réunions entre les institutions financières autochtones des régions; • Utiliser de nouveaux moyens de communication, comme la vidéoconférence.
Degré variable de développement des institutions financières autochtones	• Voir à ce que les projets de l'ANSAF s'appliquent au plus grand nombre de membres possible; • Diffuser le rapport sur les pratiques exemplaires de l'ANSAF.

Relations entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones

Les trois quarts des principales personnes consultées estiment que l'ANSAF et les institutions financières autochtones ont de bonnes relations. Cependant, les autres ont indiqué que les relations étaient « inégales » et « un peu tendues ». Ces dernières personnes ont indiqué que, depuis quelque temps, l'ANSAF se préoccupait davantage d'elle-même, semblait se prendre pour un bâtisseur d'empire et avait oublié que sa raison d'être était de représenter ses membres. Parmi les questions soulevées par cette minorité de personnes, mentionnons le besoin d'améliorer la reddition de comptes de la part de l'ANSAF, la nécessité de clarifier le mandat de l'ANSAF, afin de déterminer s'il s'agit d'un organisme de prestation de services ou d'un groupe de défense d'intérêts, ainsi que le fait que les services de l'ANSAF ne correspondent pas aux besoins des institutions financières autochtones. Des personnes ont dit que des institutions remettaient en

question le soutien accordé à l'ANSAF et qu'au moins une avait mis fin à son affiliation à l'ANSAF. On semble surtout s'inquiéter de l'éventualité que l'ANSAF devienne une concurrente des IFA pour l'offre de services. Voilà qui donne à penser qu'il y a des personnes qui, bien qu'elles soient une minorité, considèrent que les relations entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones sont source de problèmes.

Un peu moins de 60 % des principales personnes consultées ont signalé que le rôle de coordination des communications exercé par l'ANSAF constituait un facteur positif réel ou potentiel pour les relations entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones. Cela comprend le rôle potentiel de l'association à titre de réseau national facilitant les communications entre les institutions financières autochtones ainsi que sa capacité de diffuser des renseignements, notamment sur les pratiques exemplaires, et d'offrir des programmes de formation standard. Un peu moins de 40 % des personnes consultées considèrent que la facilité d'accès au volet de Soutien et formation (quelqu'un a également mentionné au ARI) par l'intermédiaire de l'ANSAF constitue un point positif. Un petit nombre pensent aussi que le conseil d'administration de l'ANSAF fait partie de ses forces (ce conseil est composé d'un représentant du conseil de chaque institution financière autochtone membre de l'ANSAF).

Voici un aperçu des points négatifs signalés dans les relations entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones et du pourcentage de personnes à les avoir mentionnés :

- exécution des programmes – 31 %. Compte tenu de la diversité des besoins des institutions, une bonne partie des programmes de l'ANSAF ne répondent pas à des besoins particuliers des institutions financières autochtones. Certaines institutions sont déçues des programmes offerts par l'ANSAF, tandis que d'autres estiment que la participation même de l'ANSAF à l'exécution des programmes constitue un problème;

- l'ANSAF perd de vue sa raison d'être, ne respecte pas son mandat ou entreprend des projets qui n'ont pas été approuvés par ses membres – 27 %. Les personnes qui ont donné des réponses semblables ont mentionné l'absence d'orientation de l'ANSAF ou un changement d'orientation effectué sans consultations en bonne et due forme auprès des membres et une responsabilisation généralement lacunaire de l'ANSAF;

- diversité des membres et la très grande superficie du territoire servi par l'ANSAF – 21 %. Les personnes qui ont signalé ce problème estiment que les préoccupations individuelles ne sont pas toujours examinées lors des réunions de l'ANSAF. C'est ce qui explique que des institutions financières autochtones se sentent mises à l'écart du processus. Compte tenu du fait que les SAF ont participé à la création de l'ANSAF, les SADC ont l'impression d'être des laissées-pour-compte dans le processus;

- manque généralisé de communications entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones – 21 %;

Les améliorations proposées varient en fonction des problèmes perçus, dont la liste figure dans le tableau 4.

Tableau 4 -
Solutions proposées pour régler les problèmes dans les relations entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones

Problème	Solutions proposées
Exécution des programmes et services offerts par l'ANSAF	• Accroître les activités de promotion de l'ANSAF pour que les institutions financières autochtones soient mises au courant des services offerts; • Rendre tous les programmes gouvernementaux accessibles à toutes les institutions financières autochtones; • Voir à ce que l'ANSAF présente ses modules de formation certifiés à l'intention des entreprises et diffuse ses pratiques exemplaires.
Perte de vue par l'ANSAF de son mandat initial	• Adopter une approche pour faire en sorte que l'ANSAF soit davantage conseillée par ses membres, tienne compte des conseils reçus et rende des comptes à ses membres; • Faire preuve d'une plus grande ouverture avec les membres; • Restructurer l'ANSAF; • Retenir les fonds de l'ANSAF si elle continue de fonctionner sans un cadre de gestion et de responsabilisation approprié.
Diversité des membres	• Demander à des représentants de l'ANSAF de faire des visites locales; • Accroître les fonds accordés aux membres pour leur permettre de tenir des réunions et de collaborer à l'échelle régionale.
Manque de communication	• Faire en sorte que l'ANSAF améliore les communications et fasse preuve d'une plus grande ouverture.

Voici un résumé des suggestions faites pour améliorer les relations entre les institutions financières autochtones et l'ANSAF :

- un peu plus de la moitié des personnes consultées ont mentionné que l'ANSAF et les institutions financières autochtones devaient communiquer davantage et plus ouvertement. Cela signifie que l'ANSAF doit accroître ses visites aux institutions

- financières autochtones, augmenter le nombre de réunions des membres et accorder davantage d'importance aux communications à l'échelle régionale, notamment en tenant des réunions régionales et peut-être en établissant des bureaux régionaux;

- près du tiers des personnes ont indiqué que les institutions financières autochtones devaient réévaluer et définir clairement le rôle de l'ANSAF. Celle-ci doit apporter des changements en partant des échelons supérieurs et en descendant jusqu'à la base en fonction du rôle que les institutions auront défini pour elle;

- le reste des personnes ont proposé une meilleure coordination entre l'ANSAF, les représentants régionaux et les institutions financières autochtones.

Partie 4 - Conclusions concernant les effets produits et les leçons tirées

Introduction

La présente partie porte sur deux aspects de l'évaluation des programmes IFA et AAC, c'est-à-dire leur incidence et les leçons tirées.

Incidence

Services offerts par les SAF et les SADCA et leur incidence

Les institutions financières autochtones offrent un éventail complet de mesures de soutien et de services financiers aux entreprises. Le tableau IV-1 compare les services offerts par les SAF et les SADCA. D'après ce tableau, il y a peu de points communs à l'intérieur même de chaque groupe et encore moins entre les deux groupes pour ce qui est du soutien et des services financiers offerts aux entreprises. Seul le soutien fourni avant et après l'attribution des prêts a été mentionné par toutes les SADCA. Cependant, seulement 23 % des SAF ont dit offrir ce service, même si la proportion est peut-être plus importante dans le cadre du programme des ASE.

	SAF	SADCA
Soutien avant l'attribution des prêts	23 %	100 %
Soutien après l'attribution des prêts	23 %	100 %
ASE	55 %	--
IJEA et PEJIJPN*	64 %	48 %
Organisation de prestation externe	23 %	4 %
Ateliers, formation, soutien aux entreprises et conseils	23 %	--
Conseils et ateliers	--	39 %
Conseils et mentorat	--	17 %
Assurance, obligations et marges de crédit	18 %	
Services d'information et bibliothèques	--	9 %
Autres prêts (prêts à terme, prêts aux étudiants entrepreneurs ou prêts agricoles)	5 %	4 %

* Le Programme d'entrepreneuriat pour les jeunes Inuits et les jeunes des Premières nations (PEJIJPN) relevait du MAINC et a été aboli.

Parmi les principales personnes consultées, 80 % estiment que le soutien et les services offerts par les institutions financières autochtones ont un effet très positif sur le rendement des entreprises autochtones. Celles faisant partie de la tranche restante considèrent que les effets ne sont pas aussi positifs qu'ils pourraient l'être parce qu'on ne dispose pas des ressources nécessaires pour fournir les services demandés.

Un nombre relativement peu élevé de clients des institutions financières autochtones ont dit avoir eu recours à d'autres programmes et services offerts par les institutions financières autochtones avec qui ils ont fait affaire. Ceux qui l'ont fait ont une très bonne opinion de ces services. Il se peut que les clients des institutions ayant bénéficié d'un soutien avant et après l'obtention de leur prêt ne sachent pas qu'il s'agit d'un service distinct qui ne fait pas partie des services « habituels » offerts lorsqu'un prêt est consenti par une banque. Le fait que 60 % des clients qui avaient besoin d'un plan d'affaires aient indiqué que leur institution financière autochtone leur avait offert de l'aide pour l'élaborer confirme cette hypothèse. D'après les cotes attribuées, l'obtention du prêt a été une expérience très positive pour les clients, en particulier en raison du soutien qu'ils ont reçu du personnel.

Incidence sur les entreprises autochtones

En ce qui concerne l'incidence des institutions financières autochtones sur l'esprit d'entreprise des Autochtones, les principales personnes consultées ont exprimé les avis suivants :

- extrêmement importante – 48 %;
- très importante – 30 %;
- importante – 20 %;
- ni importante ni pas importante – 2 %;
- on a demandé aux principales personnes consultées d'indiquer les effets positifs et les effets négatifs du réseau d'institutions financières autochtones sur l'esprit d'entreprise des Autochtones. Pour ce qui est des effets positifs, la plupart ont mentionné l'incidence sur les entreprises autochtones de l'investissement de un milliard de dollars fait par l'entremise des institutions financières autochtones. Elles estiment que de nombreuses bonnes idées d'affaires n'auraient jamais pu se concrétiser sans le soutien des institutions financières autochtones.

Les effets négatifs mentionnés étaient très peu nombreux. Parmi les réponses données figuraient les sentiments de jalousie dans la collectivité, la difficulté de recouvrer un prêt auprès d'une connaissance, le fait que d'aucuns voient les institutions financières autochtones comme des organismes de charité et qu'il faut changer cette perception, ainsi que les taux d'intérêt élevés exigés par les institutions financières autochtones.

D'après les cotes attribuées, les principales personnes consultées ont une très bonne opinion du rôle des institutions financières autochtones dans le développement économique des Autochtones :

- 38 % – extrêmement important;
- 32 % – très important;
- 30 % – important.

Presque toutes les principales personnes consultées ont dit que le programme IFA avait aussi aidé les entreprises autochtones à accéder à des sources de financement autres que les prêts offerts par les institutions financières autochtones. Lorsqu'on leur a demandé comment le programme avait amélioré l'accès, voici ce qu'elles ont répondu :

- 41 % ont indiqué que les institutions financières autochtones aidaient les entrepreneurs autochtones à se forger un bon dossier de crédit, à fournir des capitaux propres et à remplir les conditions d'admissibilité des banques pour ensuite pouvoir recourir à d'autres sources de financement; ces effets se font sentir à long terme;

- 33 % ont mentionné que les institutions financières autochtones amélioraient l'accès à d'autres sources de financement grâce aux partenariats formés au moment de consentir le prêt, que ce soit avec des banques, des ministères ou des investisseurs privés;

- 13 % des principales personnes consultées estiment que le programme améliore l'accès parce qu'il permet de mettre les entrepreneurs au courant des autres sources de financement possibles, de les diriger et de leur donner de l'aide pour présenter une demande;

- 13 % ont mentionné que le programme procurait aux entrepreneurs autochtones ce dont ils avaient besoin pour pouvoir s'adresser à des établissements de prêt conventionnels.

Les trois quarts des clients des institutions financières autochtones ont indiqué que leurs chances d'obtenir un prêt sans recourir au programme variaient de « faibles » à « très faibles ». Parmi eux, près de 40 % considéraient que leurs chances étaient « très faibles ». Un peu plus de 60 % des clients ont dit que les chances de réussite de leur entreprise sans l'aide d'une institution financière autochtone étaient « faibles » ou « très faibles » (32 % jugeaient leurs chances « très faibles »). En revanche, tous ont estimé que les chances de réussite de leur entreprise, avec l'aide de leur institution financière autochtone, allaient de bonnes à excellentes (44 % dans cette dernière catégorie).

Effets imprévus

La plupart des principales personnes consultées considèrent que le réseau d'institutions financières autochtones n'a eu aucun effet imprévu sur le développement des entreprises autochtones. Un petit nombre estiment que, s'il y a eu des effets imprévus, ils ont été positifs. Elles ont mentionné l'influence sur d'autres entreprises autochtones des pratiques exemplaires des institutions financières autochtones, le travail dans la collectivité qui contribue à un développement qui dépasse les simples répercussions financières du prêt obtenu et le fait que les entrepreneurs autochtones qui réussissent sont des exemples pour la collectivité. Une des principales personnes consultées a signalé qu'il fallait fournir avec les prêts tout un volet de formation pour les premières années, car une partie des clients ne comprennent pas le fonctionnement des prêts ni leurs modalités de remboursement.

Quelques personnes sont d'avis que les institutions financières autochtones ont eu des effets négatifs imprévus. Voici quelques-une des réponses données : le succès des institutions financières autochtones risque de faire oublier leurs véritables besoins en capital (sans doute supérieurs à 1 milliard de dollars), les entreprises autochtones développent une dépendance à l'égard des institutions financières autochtones, la mise sous séquestre d'un client d'une institution financière autochtone a des effets très négatifs sur la collectivité et les institutions financières autochtones consentent des prêts ne faisant pas partie de leur mandat, par exemple, des prêts hypothécaires et des prêts personnels.

Effets généraux

On a demandé aux principales personnes consultées dans quelle mesure les institutions financières autochtones avaient contribué au succès d'entreprises autochtones reconnues à l'échelle nationale ou internationale dans des secteurs d'activité traditionnels ou faisant partie de la nouvelle économie. Bon nombre ont été incapables de répondre à cette question. Quelques-unes ont dit que les institutions financières autochtones avaient eu une certaine incidence. Elles ont indiqué que les prêts consentis à des entreprises touristiques, des fabricants de vêtements traditionnels et des sociétés de haute technologie entraient dans cette catégorie. Les autres personnes consultées étaient incertaines ou estimaient que les effets avaient été limités. Bon nombre ont dit que le rôle des institutions était d'accorder des prêts au développement et de renforcer les capacités communautaires à l'échelle locale et non pas à l'échelle nationale ou internationale.

Les principales personnes consultées devaient également indiquer à quel point les institutions financières autochtones avaient contribué à bâtir une économie autochtone capable de se mesurer à la concurrence sans nuire à la capacité des générations futures d'être concurrentielles sur le marché. Le tiers des principales personnes consultées n'avaient aucun commentaire à formuler ou étaient incertaines, tandis que les autres ont répondu de façon très positive. Bon nombre ont mentionné que les effets sur la collectivité et la viabilité étaient des aspects importants de

l'évaluation des demandes de prêt, qui visait notamment à s'assurer de ne pas saturer le marché. D'autres personnes ont indiqué que l'infrastructure établie dans la collectivité ne pourrait que renforcer la capacité des générations futures d'être concurrentielles.

Mécanismes servant à mesurer l'incidence du réseau d'institutions financières autochtones

Les principales personnes consultées ont eu à évaluer si on disposait des mécanismes nécessaires pour mesurer efficacement l'incidence du réseau d'institutions financières autochtones sur l'économie autochtone. Il y en 60 % qui ont dit que non, tandis que 40 % ont répondu oui. L'exemple le plus souvent mentionné par les personnes ayant répondu par l'affirmative est la transmission d'information à l'ANSAF par les institutions financières autochtones.

Les principales personnes consultées qui ont répondu que les mécanismes nécessaires n'étaient pas en place ne s'entendaient pas sur ce que ces mécanismes devraient être. Voici quelques-unes des réponses formulées.

- un mécanisme qui permettrait d'indiquer le nombre d'emplois créés et la richesse produite dans la collectivité;
- un moyen de mesurer l'activité économique de l'entreprise et son incidence positive sur la collectivité autochtone et l'ensemble de l'économie;
- des statistiques de base sur les entreprises qui ont reçu une aide;
- une banque de données nationale dans laquelle les institutions financières autochtones pourraient verser leurs données internes;
- de nouveaux outils de mesure qui feraient ressortir les différences régionales.
- la transmission, par les institutions financières autochtones, de statistiques précises demandées par EAC ou l'ANSAF.

Utilisation des programmes ARI et AA

On a demandé aux principales personnes consultées si elles estimaient que les programmes ARI et AA fournissaient les fonds nécessaires aux institutions financières autochtones. Un grand nombre n'avaient jamais recouru à ces programmes et ont préféré ne pas répondre. Parmi les personnes qui ont répondu à la question, plus de 90 % étaient d'avis que les programmes ARI et AA offraient les fonds nécessaires. Parmi les quelques personnes qui ont exprimé l'opinion contraire, certaines ont dit que les formalités administratives étaient excessives par rapport aux avantages retirés et que le programme ARI n'avait pas bien fonctionné par le passé.

Leçons tirées

Leçons concernant le succès des institutions financières autochtones

L'ensemble des principales personnes consultées considèrent que les institutions financières autochtones ont du succès. Cependant, environ 10 % ont précisé que des institutions avaient du succès mais d'autres pas ou encore que les institutions échouaient sur le plan financier mais réussissaient néanmoins à produire de bons résultats.

Les principaux facteurs de succès indiqués ainsi que le pourcentage de personnes qui les ont mentionnés sont les suivants :

- la position spéciale des institutions financières autochtones dans la collectivité, c'est-à-dire le fait qu'elles sont présentes dans la collectivité, qu'elles connaissent les membres de la population, qu'elles ont des activités locales et qu'elles peuvent s'adapter aux besoins de la collectivité – 53 %;

- le rôle du personnel compétent, des équipes de gestion et des conseils d'administration formés de bénévoles dévoués – 25 %;

- d'autres facteurs, comme l'existence de politiques et procédures efficaces, la transparence des options, la rapidité de traitement des demandes, l'établissement de plans d'affaires efficaces adaptés à la culture autochtone, la bonne réputation ou la crédibilité dans la collectivité, le service à la clientèle et l'indépendance par rapport à la politique – 25 %;

Leçons concernant le succès des clients des institutions financières autochtones

Dans notre étude de cas, les institutions financières autochtones, soucieuses de faire bénéficier leurs clients de toute l'aide possible, étaient portées à offrir d'autres programmes et services en plus des prêts. Même si les prêts au développement constituent le principal instrument ou outil de développement des entreprises, les autres programmes et services étaient jugés très complémentaires.

Les prêts au développement sont considérés comme uniques en leur genre pour deux raisons : premièrement, ils procurent des capitaux qui seraient autrement inaccessibles pour les clients, en particulier ceux vivant dans des collectivités éloignées, et deuxièmement, le processus de demande fournit l'occasion aux clients autochtones de s'initier à la planification commerciale et financière et facilite la prise en charge de leur gestion financière d'une façon dont ils n'ont jamais fait l'expérience.

Les institutions financières autochtones qui ont participé à l'étude de cas ont mentionné plusieurs clients ayant obtenu un prêt au développement et dont l'entreprise a eu du succès sur le plan financier. Certaines tentatives ont échoué, mais l'échec n'était pas attribuable au prêt au développement. Comme l'a dit un représentant d'une institution financière autochtone, le fait de recevoir un prêt au développement n'a jamais nui à un client.

Leçons concernant les prêts au développement

Les institutions financières autochtones de l'étude de cas ont signalé un certain nombre de leçons tirées de l'utilisation des prêts au développement:

- en soi, les prêts au développement comportent des risques élevés. Il faut faire une vérification plus poussée avant de consentir des prêts, notamment bien vérifier les références et le réseau de soutien des personnes à qui un prêt est consenti;

- de façon générale, il faut déconseiller aux personnes qui demandent un prêt pour la première fois de se lancer dans des projets d'envergure. On doit encourager les clients à commencer par un petit projet et à ne pas voir trop grand au début;

- les emprunteurs doivent au moins pouvoir fournir des capitaux propres sous une forme quelconque et jouir d'un soutien dans la collectivité. De plus, il leur faut un bon plan d'affaires auquel ils doivent se reporter régulièrement;

- les institutions financières autochtones doivent recommander l'utilisation d'autres sources de prêt, soit les bailleurs de fonds traditionnels comme les banques, lorsque l'accès est possible. Aux dires de certains, des institutions ont la mauvaise habitude de « s'accrocher » aux clients;

- de grandes distances peuvent séparer une institution financière autochtone de son client. Un système de communication amélioré, comme la vidéoconférence, pourrait favoriser la réussite des entreprises.

Même si les principales personnes consultées ont fourni divers exemples de situations où un prêt au développement ne convient pas, la règle générale à suivre pour assurer le succès consiste à se baser sur un portrait réaliste de la collectivité qui sera desservie pour décider d'accorder ou non un prêt. Les avantages que présente une proposition sur le plan social, comme fournir à la collectivité un accès à Internet ou créer une entreprise de technologie de pointe, doivent faire l'objet d'une évaluation critique tenant compte des particularités de la collectivité. Plusieurs institutions financières autochtones ayant participé à l'étude de cas ont indiqué que l'écotourisme était un secteur comportant des risques élevés.

Les clients des institutions financières autochtones visées par l'étude de cas ont indiqué ce qu'ils avaient aimé le plus de leur expérience, notamment l'obligeance, l'honnêteté, l'expertise, le professionnalisme, la politesse et la collaboration du personnel responsable de leur demande de

prêt. De plus, ils ont apprécié les communications seul à seul avec le personnel de leur institution financière et le fait de se sentir valorisés par ce dernier. Des personnes ont dit avoir été impressionnées par la rapidité du processus. Quelques-unes ont apprécié la transparence du processus et le soutien fourni à chaque étape de la demande. En dernier lieu, des personnes ont aussi mentionné que l'obtention des fonds avait été le point culminant de leur expérience.

Quand on a demandé aux personnes consultées quels problèmes elles avaient dû surmonter lorsqu'elles ont obtenu un prêt au développement, la moitié ont répondu qu'elles n'en avaient eu aucun. Parmi celles qui ont eu des problèmes, trois ont mentionné les taux d'intérêt élevés, deux ont signalé la distance qui les séparait du bureau de leur institution financière autochtone et trois personnes ont indiqué respectivement l'un des problèmes suivants : le long délai avant de recevoir le prêt, les honoraires obligatoires et excessifs des avocats de l'institution financière autochtone et l'insuffisance des fonds dont disposent les institutions pour aider leurs clients.

Leçons concernant la mise en œuvre

Les principales personnes consultées ont indiqué les facteurs qui ont facilité la mise en œuvre et l'exécution du programme IFA. En voici des exemples :

- les fonds initiaux et le financement gouvernemental continu par la suite, y compris les fonds relatifs au programme AAC – 33%;
- le rôle des collectivités, par exemple, les pressions exercées par les comités locaux pour l'ouverture des institutions, les liens étroits avec les collectivités, le fait que les conseils d'administration sont formés de membres des collectivités et les bonnes relations entre les institutions et les collectivités – 33 %;
- la présence d'un personnel compétent et bien formé – 17 %;
- la création et le travail continu de l'ANSAF – 11 %;
- l'existence de politiques et procédures efficaces – 6 %.

On a ensuite demandé aux principales personnes consultées ce qui avait nui à la mise en œuvre et à l'exécution du programme. Voici ce qu'elles ont répondu :

- le manque de fonds initiaux, le manque constant de fonds et de ressources par la suite et la diminution des capitaux de base – 46 %;
- les agissements d'EAC, par exemple, la réduction des fonds et l'attribution arbitraire des capitaux, le manque d'intérêt d'EAC pour le programme et les formalités administratives excessives d'EAC – 30 %;

- l'éloignement des collectivités desservies et les frais de déplacement pour s'y rendre ainsi que l'absence de marché dans les collectivités – 15 %;

- le manque de formation et de main-d'œuvre qualifiée et le taux de roulement élevé du personnel – 9 %.

Partie 5 - Conclusions et Observations

La présente partie contient les conclusions et les observations au sujet des résultats présentés dans les parties précédentes.

Raison d'être des programmes

Les principales personnes consultées ne s'entendent pas sur la raison d'être des programmes IFA et AAC, puisqu'une partie croit que les programmes servent à répondre aux besoins des institutions financières autochtones elles-mêmes, tandis qu'une autre partie pense qu'ils visent à satisfaire les besoins des entrepreneurs autochtones. Il y en a 40 % qui considèrent que le manque de fonds des institutions financières autochtones est la principale raison d'être des programmes, alors que 60 % ont mentionné les difficultés d'accès aux capitaux que rencontrent les entrepreneurs autochtones (et les collectivités autochtones, dans le cas des SADCA) comme principale raison.

Les clients des institutions financières autochtones ont indiqué plusieurs caractéristiques qui faisaient qu'ils étaient de mauvais candidats pour obtenir un prêt auprès d'une banque. Beaucoup avaient essayé, mais sans succès, alors que d'autres ne s'étaient adressés qu'à une institution financière autochtone parce qu'ils savaient que leur demande ne serait pas acceptée ailleurs.

Les besoins des entrepreneurs autochtones et des institutions financières autochtones en matière de capitaux justifient tous très bien l'existence des programmes. Les besoins des institutions financières autochtones sont toutefois des besoins dérivés qui n'existeraient pas en l'absence des besoins des entrepreneurs autochtones attribuables à leur difficulté d'accès à des capitaux. Les besoins des institutions sont donc des besoins secondaires découlant d'autres besoins.

Les programmes sont d'autant plus justifiés qu'ils sont eux-mêmes, ainsi que les activités qui en font partie, conformes au mandat et aux attentes du Ministère et du gouvernement fédéral et aux attentes d'EAC, des institutions financières autochtones et des autres organismes intéressés.

Conception

Voici les commentaires exprimés au sujet de la conception des programmes IFA et AAC.

- La plupart des personnes estiment que les programmes concordent bien avec les grands objectifs d'EAC, des institutions financières autochtones et des autres organismes intéressés.

- Bien que presque tout le monde s'entende pour dire que l'accès aux capitaux d'emprunt, aux services financiers et aux services aux entreprises s'est amélioré, un grand nombre de personnes ont tout de même dit que c'était insuffisant pour répondre aux besoins.

- La plupart croient que les institutions financières autochtones ont reçu les outils, les compétences et la formation nécessaires pour fonctionner efficacement en tant qu'organismes de services financiers et de services aux entreprises. Cependant, certaines personnes sont d'avis que le volet de Soutien et formation sert à financer un trop grand nombre d'études isolées effectuées par les institutions financières autochtones. Des programmes de formation élaborés par l'ANSAF sont sur le point d'être approuvés.

- Les deux tiers des personnes consultées considèrent que le rôle exercé par l'ANSAF en matière d'assurance de la qualité des produits et services offerts par les institutions financières autochtones est celui qui lui convient. Environ 60 % pensent que ce rôle est au moins important. Les fonctions qu'exerce l'ANSAF pour s'acquitter de ce rôle sont les suivantes :

  - prestation de services centralisés;
  - défense d'intérêts;
  - réseautage;
  - la résolution des problèmes.

- Environ le tiers des personnes consultées souhaitent que le rôle de l'ANSAF soit modifié, mais il n'est ressorti aucune suggestion précise sur ce que devrait être ce nouveau rôle.

- Seuls quelques exemples de double emploi ou de chevauchement possible entre les programmes IFA et AAC et d'autres programmes de soutien financier ou commercial ont été signalés. La plupart des personnes considèrent plutôt que les divers programmes se complètent et sont bien coordonnés entre eux.

- On juge que les SAF et les SADCA ont un rôle complémentaire. Une majorité de personnes sont d'avis qu'il existe une bonne coordination entre les SAF et les SADCA.

- La plupart des personnes croient que les institutions financières autochtones seraient incapables de fonctionner sans l'aide du gouvernement. Celles qui sont de l'avis contraire estiment que l'indépendance demandera du temps ou que certaines conditions devront être respectées pour la rendre possible.

Prestation de services

La moitié des principales personnes consultées ont exprimé des préoccupations à l'égard des activités et du mandat des institutions financières autochtones. Ces préoccupations portaient sur différents aspects mais surtout sur le fonctionnement et notamment un manque d'efficacité.

La plupart estiment qu'il existe des dispositifs de contrôle convenables du fonctionnement, des finances et de la gestion permettant de communiquer régulièrement l'information sur les activités, les résultats et les effets produits par les institutions financières autochtones et l'ANSAF. La majorité trouvent que l'ANSAF réussit bien à obtenir l'information, à la compiler et à la diffuser aux institutions financières autochtones. Une minorité de personnes ont quelque chose à redire sur les dispositifs de contrôle. Un manque de cohérence a notamment été signalé.

Plusieurs facteurs ou pratiques contribuant au succès des institutions ont été mentionnés, notamment leur personnel ainsi que l'efficacité de leurs politiques et procédures. Le développement des institutions financières autochtones a été facilité par les occasions de réseautage, l'ANSAF et des formes de soutien comme les programmes AAC, S et F et IFA (ASE et IJEA). On estime que dans certains cas, l'absence de ces facteurs a pu nuire au succès des institutions financières autochtones ou empêcher leur développement.

Rentabilité

Un peu plus de la moitié des personnes consultées estiment que le programme IFA, exécuté par EAC, est efficace et rentable. Nombreuses sont les personnes qui trouvent que l'exécution du programme s'améliore et voient beaucoup d'avantages à la décentralisation vers les régions. La plupart des préoccupations exprimées au sujet du programme IFA concernent les longs délais d'EAC, qui sont le résultat de la bureaucratie. Des personnes ont émis l'opinion que le programme n'était pas adapté aux besoins des clients et qu'EAC ne comprenait pas bien les problèmes des institutions financières autochtones.

Il y a 80 % des personnes qui ont indiqué que l'offre du programme AAC par l'entremise de l'ANSAF est efficace et rentable.

On trouve que les institutions financières autochtones sont le mécanisme le plus rentable pour consentir des prêts aux entreprises autochtones dans les cas où il y a des risques élevés et peu de garanties. Personne n'a pu proposer une solution de rechange plus rentable.

Clientèle desservie

Le réseau d'institutions financières autochtones rejoint un nombre raisonnable d'entrepreneurs autochtones, mais il subsiste des lacunes. Quelques rares clients des institutions ayant participé à l'étude de cas ont mentionné comme problème la distance qui les sépare des institutions.

Les relations entre les institutions financières autochtones sont en général positives, en dépit de la tendance des institutions à demeurer indépendantes et compétitives. Les points positifs sont les communications, le réseautage et la coopération, tandis que les points négatifs sont l'indépendance, les différences de financement, la distance entre les institutions, qui fait en sorte que les occasions de communiquer sont rares, ainsi que le degré variable de développement des institutions financières autochtones, qui nuit à la productivité des réunions de l'ANSAF. Les solutions proposées pour régler les problèmes sont notamment d'encourager la mise en commun des ressources, les fusions et les partenariats, d'adopter un même régime de financement pour les différents types d'institutions financières autochtones, de tenir plus de réunions régionales, d'utiliser de nouveaux moyens de communication et de diffuser le rapport sur les pratiques exemplaires de l'ANSAF.

Les relations entre l'ANSAF et les institutions financières autochtones sont bonnes, d'après la plupart des personnes, même si quelques-unes pensent le contraire. Les principales recommandations visant à améliorer les relations sont les suivantes : accroître les communications, surtout à l'échelle régionale, et revoir le rôle de l'ANSAF. Les principaux points positifs signalés sont le rôle de coordination exercé par l'ANSAF et la facilité d'accès au programme de Soutien et formation. Les points négatifs sont le fait que l'ANSAF ne répond pas aux besoins de toutes les institutions financières autochtones dans l'exécution de ses programmes et qu'elle s'écarte de son mandat, la diversité et le vaste territoire couvert et le manque de communications. Les solutions proposées sont notamment de tenir des réunions régionales ou locales, d'adapter l'ANSAF à ses membres, d'ouvrir l'accès des programmes de l'ANSAF à toutes les institutions financières autochtones et de mieux promouvoir ces programmes.

Incidence

Les institutions financières autochtones offrent un éventail complet de soutien et de services financiers aux entreprises, mais il y a peu de points communs entre les services offerts à l'intérieur de chaque groupe respectif des SAF ou des SADCA et il y en a encore moins entre les services de ces deux groupes.

Voici ce que la plupart des personnes pensent des institutions financières autochtones :

- elles ont un effet très positif sur le rendement des entreprises autochtones;

- elles ont des effets allant d'importants à extrêmement importants sur l'esprit d'entreprise des Autochtones et sur l'économie autochtone;

- elles aident les entreprises autochtones à accéder à des sources de financement autres que les prêts;

- elles n'ont pas d'effets imprévus ou, si elles en ont, ils sont positifs. Parmi eux, mentionnons l'adoption par d'autres entreprises autochtones des pratiques exemplaires des institutions financières autochtones, les retombées des sommes investies la collectivité et le fait que les entrepreneurs autochtones qui réussissent servent d'exemples pour la collectivité;

- elles contribuent de façon limitée à la reconnaissance des entreprises autochtones à l'échelle nationale ou internationale dans des secteurs d'activité qui sont traditionnels ou font partie de la nouvelle économie. Elles s'emploient avant tout à accorder des prêts au développement et à renforcer les capacités communautaires à l'échelle locale;

- elles consentent des prêts à des personnes qui auraient peu ou très peu de chances d'en obtenir autrement et qui, grâce au prêt, ont des chances de succès allant de bonnes à excellentes.

La plupart des personnes estiment qu'aucun mécanisme convenable n'a été mis en place pour bien évaluer l'incidence du réseau d'institutions financières autochtones sur l'économie autochtone. Par ailleurs, il n'y a pas consensus sur ce qui constituerait un mécanisme convenable.

Presque tous s'entendent pour dire que les programmes ARI et AA procurent aux institutions les fonds dont elles ont besoin.

Leçons tirées

Toutes les principales personnes consultées considèrent que les institutions financières autochtones ont du succès et que les principaux facteurs de succès sont la position spéciale qu'occupent les institutions financières autochtones dans la collectivité ainsi que leurs employés et leurs administrateurs.

Les facteurs qui ont facilité l'établissement des institutions et la prestation de leurs services sont les fonds reçus, le rôle de la collectivité, les employés et les administrateurs des institutions, le travail de l'ANSAF et l'efficacité des politiques et procédures. À l'inverse, les obstacles à l'établissement et à la prestation des services ont été le manque de fonds, l'éloignement et les frais de déplacement, ainsi que le manque de formation et de compétences, probablement attribuable au taux de roulement élevé du personnel.

Les clients des institutions financières autochtones estiment que le personnel est très compétent. D'autres personnes ont fait des commentaires positifs sur le processus de consentement des prêts au développement. Si les problèmes signalés étaient peu nombreux, les critiques à l'égard des institutions, de leur personnel ou des prêts au développement l'étaient encore moins.

Les institutions financières autochtones ayant participé à notre étude de cas ont mentionné plusieurs leçons tirées de l'utilisation des prêts au développement:

- il faut faire une vérification plus poussée avant de consentir les prêts à cause des risques élevés qu'ils présentent. On doit notamment bien vérifier les références et l'existence d'un réseau de soutien pour les personnes à qui un prêt est consenti;

- il faut encourager les clients à commencer par un petit projet et à ne pas voir trop grand au début;

- les emprunteurs doivent pouvoir fournir des capitaux propres sous une forme quelconque, jouir de soutien dans la collectivité et avoir un bon plan d'affaires, auquel ils doivent se reporter régulièrement;

- pour décider d'accorder ou non un prêt, il faut se fonder sur un portrait réaliste de la collectivité qui sera desservie et évaluer de façon critique les avantages éventuels en tenant compte des particularités de la collectivité.

Appendice 1 - Sigles utilisés dans le rapport

AA	Accès amélioré
AAC	Accès aux capitaux
ANSAF	Association nationale des sociétés autochtones de financement
ARI	Achat d'une réduction d'intérêt
ASE	Agent de soutien aux entreprises
EAC	Entreprise autochtone Canada
IA	Institution autochtone - institution financière autochtone autre qu'une SAF ou une SADCA
IFA	Institutions financières autochtones (nom de programme)
IJEA	Initiative pour les jeunes entrepreneurs autochtones
PDEA	Programme de développement des entreprises autochtones
PEJIJPN	Programme d'entrepreneuriat pour les jeunes Inuits et les jeunes des Premières nations
SADC	Société d'aide au développement des collectivités non administrée par des Autochtones
SADCA	Société d'aide au développement des collectivités autochtones
SAF	Société autochtone de financement
S et F	Soutien et formation

Plan d’action

Plan d'action

Titre du projet : **Évaluation du Programme des institutions financières autochtones et Accès aux capitaux** **Projet: 07/05**
Région ou Secteur : **Développement économique des autochtones**

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en oeuvre
1. Uniformiser les règles du jeu entre les institutions financières autochtones - Les ministères, les organismes régionaux de financement et les institutions financières autochtones devraient collaborer afin de mieux coordonner l'attribution des fonds destinés aux institutions financières autochtones de manière à réduire les inégalités résultant de différences au chapitre du fonctionnement et à tirer parti de l'expérience acquise avec les divers modèles de financement.	Entreprise autochtone Canada travaille étroitement avec Affaires indiennes et du Nord Canada et les organismes régionaux afin d'élaborer des solutions de rechange aux programmes, de discuter de questions concernant les institutions financières et d'échanger de l'information et des pratiques exemplaires. **ENGAGEMENT :** • Entreprise autochtone Canada continuera de collaborer avec d'autres ministères et des organismes régionaux afin de mieux coordonner l'attribution des fonds destinés aux institutions financières autochtones.	Directeur exécutif et l'équipe de la haute direction, Entreprise autochtone Canada	31 mars 2007
2. Revoir l'orientation de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement avec l'aide de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, Entreprise autochtone Canada devrait demander aux institutions financières autochtones leur avis sur l'orientation future de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement et soutenir les changements qui permettraient de mieux répondre aux besoins de toutes les institutions.	Des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada se sont réunis régulièrement avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement afin de discuter des questions concernant les institutions financières autochtones et d'explorer différents moyens pour que l'Association nationale des sociétés autochtones de financement réponde mieux aux besoins de ses membres. **ENGAGEMENT :** • Entreprise autochtone Canada a subventionné une réunion du réseau des institutions financières autochtones en vue de discuter et d'examiner l'orientation de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement. Le résultat de cette réunion permettra à l'Association nationale des sociétés autochtones de financement d'élaborer un plan davantage axé sur les besoins de ses membres.	Gestionnaire Service de programmes Entreprise autochtone Canada	31 mars 2007

Plan d'action

Titre du projet : **Évaluation du Programme des institutions financières autochtones et Accès aux capitaux** **Projet: 07/05**
Région ou Secteur : **Développement économique des autochtones**

Recommandations	Actions	Responsable (titre)	Date prévue de mise en oeuvre
3. Faire une analyse approfondie des préoccupations soulevées à l'évaluation - Entreprise autochtone Canada devrait consulter les institutions financières autochtones afin de bien comprendre leurs préoccupations et décider des mesures à prendre, au besoin.:	Entreprise autochtone Canada, par l'entremise de son réseau des bureaux régionaux, du personnel de l'Administration centrale et des intervenants, se tient informé des enjeux et problèmes qui concernent le réseau des institutions financières autochtones. En ce qui a trait aux problèmes soulevés, Entreprise autochtone Canada a réalisé en 2006 une étude visant à évaluer la santé du réseau des institutions financières autochtones, ce qui a mené à l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs financiers de base.		
• Entreprise autochtone Canada pourrait, avec l'aide de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement et du Conseil chargé de l'accès au capital, uniformiser les indicateurs financiers de base. • Entreprise autochtone Canada pourrait collaborer avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement et le Conseil chargé de l'accès au capital pour favoriser l'acquisition de compétences dans l'ensemble du réseau au moyen d'un programme de formation standard de Soutien et de Formation dans le cadre des programmes. • Lorsque des regroupements, des fusions et des partenariats présentent des avantages évidents, Entreprise autochtone Canada et les autres parties gouvernementales pourraient encourager les institutions à en discuter.	**ENGAGEMENT :** • Entreprise autochtone Canada a collaboré avec les institutions financières autochtones et les intervenants en vue d'élaborer et de mettre en oeuvre un ensemble d'indicateurs financiers de base qui permettraient de surveiller la santé financière et opérationnelle du réseau des institutions financières autochtones. • Entreprise autochtone Canada, avec la collaboration de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement et du Conseil chargé de l'accès au capital, a conçu une trousse de formation normalisée afin que le réseau des institutions financières autochtones l'adopte et l'utilise. Cette trousse de formation porte principalement sur l'analyse financière, l'analyse des plans d'affaires et la planification stratégique. • Entreprise autochtone Canada continuera de favoriser les occasions de renforcer la coopération et la création de partenariats entre les institutions financières autochtones et les intervenants, y compris à l'aide de fusions et de regroupements.	Agents de développement institutionnel et Service de programmes, Entreprise autochtone Canada	31 mars 2007