



**First Nations  
Finance  
Authority**  
Administration  
financière des  
Premières nations

## By fixing finance rules, First Nations can invest in themselves

En établissant des règles financières, les Premières Nations peuvent investir dans leur propre avenir

When it started collecting property taxes in the early 1990s, the Westbank First Nation in British Columbia's Okanagan Valley was eager to tackle its long-neglected infrastructure—fixing crumbling roads, building decent housing and upgrading its decaying water and sewer systems.

But the reserve found itself without access to the kind of capital available to nearby Kelowna and other municipalities undertaking similar projects. While many First Nations across Canada brought in healthy revenues from taxes, energy projects, real estate development, gambling and other sources, the Indian Act prevented them from getting low-interest loans in debt markets to finance infrastructure and other projects requiring large amounts of money.

It was a situation that Westbank and other First Nations would work for two decades to correct, resulting in an unorthodox

Lorsque la Première Nation de Westbank, dans la vallée de l'Okanagan, a amorcé la perception d'impôts fonciers au début des années 1990, le temps pressait de rétablir une infrastructure depuis longtemps délaissée – la réparation de routes délabrées, la construction d'habitations convenables et la modernisation des réseaux d'aqueduc et d'égouts très mal en point.

Mais la réserve n'avait pas accès au genre de capital dont pouvait bénéficier la ville voisine de Kelowna ou d'autres municipalités entreprenant de tels projets. Malgré le fait que plusieurs communautés des Premières Nations au Canada pouvaient compter sur d'importantes recettes tirées

funding regime that cuts borrowing costs and provides interest rate certainty for their communities. The First Nations Finance Authority (FNFA), a non-profit organization created in 2006, uses leading-edge financial techniques that include calculating individual First Nations' borrowing capacities based on their revenue-generating activities. It empowers them to develop long-term community plans and better manage their own economic development.

“This is a real game-changer for First Nations, which historically were only able to borrow at retail rates from banks,” says Ernie Daniels, President and CEO of the FNFA. Its central element, he notes, is to pool First Nations together to seek financing. “That was real innovation.”

The FNFA was established under the First Nations Fiscal Management Act, which passed with all-party support in Parliament in 2006 and has promoted new voluntary standards for internal fiscal management in First Nations communities.

“The legislation allowed us to work around

des taxes, de projets énergétiques, du développement immobilier et du secteur des jeux d'argent, la Loi sur les Indiens empêchait qu'ils puissent obtenir les prêts bancaires à faible taux d'intérêt pour la réalisation de projets d'infrastructure ou d'autres projets.

Voilà une situation que la Première Nation de Westbank et d'autres Premières Nations ont travaillé à corriger pendant deux décennies, ce qui a permis à un régime de financement singulier pour réduire les coûts du crédit et bénéficier de taux d'intérêt garantis pour leurs communautés de voir le jour. L'Administration financière des Premières nations (AFPN), un organisme sans but lucratif fondé en 2006, met à profit des techniques



the Indian Act and to develop systems, a structure and safeguards to attain a very attractive credit rating,” says Mr. Daniels, a certified general accountant who comes from the Salt River First Nation near Fort Smith in the Northwest Territories.

The FNFA provides investment services that give First Nations secure, affordable, short-term cash management instruments and advisory services to educate First Nations governments and staff on how to best use long-term financing to protect and improve their budgets.

A major turning point for First Nations taking charge of their finance needs was the 1996 Royal Commission on Aboriginal Peoples,

de financement d’avant-garde, dont le calcul de la capacité d’emprunt individuelle d’une Première Nation selon ses activités génératrices de recettes. Une façon de faire qui lui permet d’élaborer des plans communautaires à longue échéance et de mieux orienter son propre développement économique.

« Cela change tout pour les Premières Nations qui, historiquement, ne pouvaient obtenir leurs emprunts qu’au taux de détail des banques », affirme Ernie Daniels, PDG de l’AFPN. Le pilier du régime, note-t-il, c’est la mise en commun des ressources des Premières Nations afin d’obtenir le financement dont elles ont besoin. « Voilà l’idée novatrice! »

**“The economic benefit that resulted from the FNFA is pretty staggering when you look at it.”**



FNFA CEO Ernie Daniels and founding CEO Deanna Hamilton.  
PDG de FNFA, Ernie Daniels et l’ancienne PDG, Deanna Hamilton.

PHOTOS: MICHAEL HUNTRINGER

Mr. Daniels says. It allowed them to manage funding for healing programs on reserves and established the Aboriginal Finance Officers Association of Canada, which helped Indigenous people better manage and govern themselves.

He especially credits “the persistence of the First Nation communities that wanted this to happen,” beginning in British Columbia, as well as the initiative shown by his predecessor, Deanna Hamilton. A member of the Westbank First Nation, her vision and drive over some 20 years got the FNFA off the ground. “She stuck with it. She was committed to it. She was resilient and really worked hard at it,” Mr. Daniels says.

It was frustrating how long it took to get the legislation through to create the independent organization. But now that the organization is in place, “the government is looking to see how FNFA can help it achieve its objectives when it deals with First Nations across the country.”

The FNFA’s first loan was made to the Membertou First Nation on the outskirts of

L’AFPN a été établie en vertu de la Loi sur la gestion financière des premières nations, laquelle a été adoptée avec l’appui de tous les partis du Parlement en 2006 et met de l’avant l’adoption volontaire de nouvelles normes de gestion financière interne pour les communautés des Premières Nations. « Cette loi nous a donné des moyens de contourner la Loi sur les Indiens afin d’élaborer des systèmes, une structure et des garanties permettant d’obtenir une cote de crédit très attrayante », explique M. Daniels, comptable général accrédité de la Première Nation de Salt River, située près de Fort Smith, dans les Territoires du Nord-Ouest.

L’AFPN offre des services d’investissement aux Premières Nations leur procurant des instruments de gestion de trésorerie à court terme abordables et garantis, ainsi que des services-conseils pour instruire le personnel et les gouvernements des Premières Nations sur la façon de bien utiliser le financement à long terme comme outil de protection et d’optimisation budgétaires.

La Commission royale sur les peuples autochtones de 1996 fut un point tournant important pour les Premières Nations dans leur prise en charge financière, affirme M. Daniels, leur permettant d’administrer eux-mêmes les fonds consentis aux programmes de guérison sur les réserves. De plus, la création de l’AFOA (anciennement « Aboriginal Financial Officers Association of Canada ») offrait aux peuples autochtones la possibilité de mieux administrer et gouverner leurs propres affaires.

Il salue tout particulièrement « la persévérance des communautés des Premières Nations qui ont poursuivi cet objectif », lequel a pris naissance en Colombie-Britannique, ainsi que l’œuvre de leur prédécesseure, Deanna Hamilton. Membre de la Première Nation de Westbank, sa vision et son dynamisme soutenus pendant une vingtaine d’années ont fait en sorte que l’AFPN devienne une réalité. « Elle n’a jamais baissé les bras. Cet engagement lui tenait à cœur. Elle a été persistante et a travaillé très fort pour y arriver », explique M.

Sydney, NS, in 2012. Its first debenture—a type of bond—was issued in 2014. Today “we have investors globally that are buying our FNFA debentures,” Daniels says. Projects worth about half a billion dollars have been financed, with every dollar spent on reserves estimated to generate about six times that in neighbouring jurisdictions in goods and services, he explains. Some 4,000 jobs have been created as a result. “The economic benefit that resulted from the FNFA is pretty staggering when you look at it.”

Daniels would like to see more programs that stimulate innovation among First Nations and feels it will especially help if people can see up front the economic development that will result.

With an infrastructure gap on reserves estimated at upwards of \$35 billion and the Indigenous population growing at four times the national average, “by undertaking this initiative, Canada as a whole is benefiting,” he says. “It’s a no brainer to invest in First Nations; imagine that economic impact across the country. It will be phenomenal.”

Daniels.

Il était frustrant de constater à quel point ratifier une loi permettant la création de cet organisme indépendant a pris du temps. Mais l’organisme est en place aujourd’hui et « le gouvernement veut voir comment l’AFPN peut l’aider à réaliser ses objectifs auprès des Premières Nations d’un bout à l’autre du pays ».

Le premier prêt de l’AFPN a été octroyé en 2012 à la Première Nation de Membertou, tout près de Sydney, en Nouvelle-Écosse. Sa première obligation non garantie – un type d’obligation – a été consentie en 2014. Aujourd’hui, « des investisseurs de partout dans le monde achètent des obligations non garanties de l’AFPN », dit M. Daniels. Des projets d’une valeur d’environ un demi-milliard de dollars ont été financés, chaque dollar ayant été dépensé dans des réserves pouvant générer des revenus issus des biens et des services allant jusqu’à six fois cette somme dans des régions voisines, explique-t-il. Environ 4 000 emplois ont par ailleurs été créés. « À bien y penser, les retombées économiques générées par les activités de l’AFPN sont incroyables. »

M. Daniels aimerait bien voir l’instauration d’autres programmes visant à stimuler l’innovation chez les Premières Nations

et croit qu’il serait particulièrement utile d’expliquer aux gens les retombées du développement économique en amont.

Les infrastructures dans les réserves accusent un retard évalué à plus de 35 milliards de dollars, alors que la population autochtone croît quatre fois plus vite que la moyenne nationale. « Le Canada dans son ensemble retirera les bénéfices de cette initiative, dit-il. Investir dans les Premières Nations, c’est indiscutable. Imaginez l’impact économique pour le pays... il sera phénoménal. »

## Breakthrough moments

- The Royal Commission on Aboriginal Peoples in 1996 set out the importance of building financial competency and expertise within First Nations. It brought together finance officers from First Nations to share their experiences and successes in financial management.
- The passing of the First Nations Fiscal Management Act in 2006 started the work of the First Nations Finance Authority. It also set up the First Nations Financial Management Board, which supports good governance and finance practices, and the First Nations Tax Commission, which allows communities to set up property tax regimes.

## I'm most inspired by ...

... collective actions in the First Nations world. There are so many people who have done different things to advance the well-being of our communities. It's First Nations identifying an issue, persevering and coming up with solutions to try to make changes for the benefit of our people.

— Ernie Daniels

## Moments décisifs

- La Commission royale sur les peuples autochtones de 1996 a souligné l'importance de bâtir la compétence et l'expertise financières au sein des Premières Nations. Elle rassemblait des autorités des finances des Premières Nations afin que ceux-ci puissent partager leurs expériences et leurs succès en matière de gestion financière.
- La ratification de la Loi sur la gestion financière des premières nations de 2006 a eu pour effet de lancer les travaux de l'Administration financière des Premières nations. La Loi a également mené à la création du Conseil de gestion financière des Premières Nations, en soutien des saines pratiques de gouvernance et de gestion financière, et de la Commission de la fiscalité des premières nations, permettant aux communautés d'établir des régimes d'impôt foncier.

## Ce qui m'inspire le plus ...

... ce sont les actions collectives au sein des Premières Nations. Bien des gens ont fait bien des choses différentes pour améliorer le bien-être de nos communautés. Quand une Première Nation identifie un problème, elle persévère et trouve des solutions pour apporter des changements au bénéfice de nos collectivités.

— Ernie Daniels