



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:
The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Wednesday, April 25, 2007
Wednesday, May 2, 2007

Issue No. 15

Second meeting on:

Bill S-216, An Act providing
for the Crown's recognition of self-governing
First Nations of Canada

First meeting on:

Drinking water in First Nation's communities

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :
L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Le mercredi 25 avril 2007
Le mercredi 2 mai 2007

Fascicule n° 15

Deuxième réunion concernant :

Le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance
par la Couronne de l'autonomie gouvernementale
des Premières nations du Canada

Première réunion concernant :

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
Dyck	(or Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hervieux-Payette, P.C.	Segal
(or Tardif)	Watt
Hubley	

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston

et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
Dyck	(ou Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hervieux Payette, C.P.	Segal
(ou Tardif)	Watt
Hubley	

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, March 29, 2007:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, in accordance with rule 86(1)(q), be authorized to examine and report on recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities, notably: the November 2006 *Report of the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations*; the 2005 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development on *Drinking Water in First Nations Communities*; and the Department of Indian Affairs and Northern Development's Plan of Action to address drinking water concerns in First Nations' communities.

That the Committee submit its report on this matter to the Senate no later than June 15, 2007.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 29 mars 2007 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé, conformément à l'article 86(1)q du Règlement, à étudier, pour en faire rapport, les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, notamment : le *Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations* (novembre 2006); le Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable, *L'eau potable dans les collectivités des Premières nations* (2005); et le plan d'action amorcé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour s'attaquer aux problèmes liés à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations;

Que le Comité présente son rapport sur ce sujet au Sénat au plus tard le 15 juin 2007.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2007
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:16 p.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson and St. Germain, P.C., (6).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Mary C. Hurley and Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, December 13, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. (*See Issue No. 13, Tuesday, February 27, 2007, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

As individuals:

Jerome Slavik, Lawyer and Negotiator, Partner, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP;

Bradford W. Morse, Professor, Faculty of Law, Common Law Section, Ottawa University.

The Chair made opening remarks.

Jerome Slavik made a statement and answered questions.

At 7:14 p.m. the committee suspended.

At 7:17 p.m. the committee resumed.

Bradford W. Morse made a statement and answered questions.

The committee considered a draft budget application for its legislative work for the fiscal year ending March 31, 2008.

The Honourable Senator Peterson moved that the following budget application for legislation be approved for submission to the committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$7,800
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
Total	\$8,800

The question being put on the motion, it was adopted.

At 7:45 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 25 avril 2007
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 16, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson et St. Germain, C.P. (6).

Aussi présentes : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Mary C. Hurley et Tonina Simeone.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 13 décembre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité du 27 février 2007.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Jerome Slavik, avocat et négociateur, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP;

Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit, Section de Common Law, Université d'Ottawa.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Jerome Slavik fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 14, la séance est interrompue.

À 19 h 17, la séance reprend.

Bradford W. Morse fait une déclaration puis répond aux questions.

Le comité examine une ébauche de budget concernant ses travaux législatifs pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008.

L'honorable sénateur Peterson propose que le budget suivant pour l'examen des lois soit approuvé et soumis au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Services professionnels et autres	7 800 \$
Transports et communications	—
Autres dépenses	<u>1 000 \$</u>
TOTAL	8 800 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 45, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2007
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Hubley, Peterson, St. Germain, P.C. and Watt (4).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, the committee began its study on the recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

WITNESSES:

Office of the Auditor General of Canada:

Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment and Sustainable Development;

Ronald Campbell, Assistant Auditor General;

Jerome Berthelette, Principal;

André Côté, Director.

Indian and Northern Affairs Canada:

Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-economic Policy and Regional Operations Sector;

Marc Brooks, Director General, Community Development Branch.

The Chair made opening remarks.

Ron C. Thompson made a statement and together with Ronald Campbell, Jerome Berthelette and André Côté, answered questions.

At 7:05 p.m. The committee suspended.

At 7:08 p.m. The committee resumed.

Christine Cram made a statement and with Marc Brooks answered questions.

At 8:01 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2007
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Hubley, Peterson, St. Germain, C.P., et Watt (4).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tonina Simeone.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars, le comité entreprend son examen des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

TÉMOINS :

Bureau du vérificateur général du Canada :

Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim;

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint;

Jerome Berthelette, directeur principal;

André Côté, directeur.

Affaires indiennes et du Nord canadien :

Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des politiques socioéconomiques et opérations régionales;

Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaire.

Le président fait une déclaration liminaire.

Ron C. Thompson fait une déclaration puis, aidé de Ronald Campbell, Jerome Berthelette et André Côté, répond aux questions.

À 19 h 5, la séance est interrompue.

À 19 h 8, la séance reprend.

Christine Cram fait une déclaration puis, aidée de Marc Brooks, répond aux questions.

À 20 h 1, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, met this day at 6:16 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerry St. Germain (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: It is my pleasure to welcome you to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator St. Germain from British Columbia, chair of the committee. Today our committee continues its study of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

First let me introduce the members of the committee who are here with us. We have Senator Lovelace Nicholas from the province of New Brunswick, Senator Dyck from the province of Saskatchewan, Senator Hubley from the province of Prince Edward Island, Senator Gill from the province of Quebec and Senator Peterson from the province of Saskatchewan.

Bill S-216 proposes a legislative framework for the optional exercise of self-government by First Nation communities seeking an alternative to the Indian Act regime. The bill recognizes the jurisdiction of First Nations to legislate in specified fields and reconciles that jurisdiction with the jurisdiction exercised by the federal and provincial governments. The limits of a First Nation's jurisdiction are set out in its constitution, and its law-making powers are limited by several factors. A referendum must be held on the subject, and the proposal, including a constitution, must be put before the electors. The bill applies only to recognized, land-based indigenous communities and sets forth the relationship between them and the province in which they are situated. It also provides for the management of First Nation land and finances.

Tonight we have with us as a witness Mr. Jerome Slavik, lawyer and negotiator and partner in Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP. Mr. Slavik has done a lot of work on issues involving Aboriginal peoples.

The floor is yours, Mr. Slavik.

Jerome Slavik, Lawyer and Negotiator, Partner, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP, as an individual: Thank you kindly, senators, for asking me appear before you again. I very much enjoyed my last appearance before you on the specific claims policy. In that regard, I commend honourable senators for producing a very focused, succinct and accurate analysis of both the problems with the claims process and the measures that will be needed to move the claims process out of its currently

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi, 25 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones auquel a été renvoyé le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, se réunit ce jour à 18 h 16 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gerry St. Germain (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je suis heureux de vous accueillir au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur St. Germain. Je viens de la Colombie-Britannique et je suis le président du comité. Nous poursuivons donc notre étude du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada.

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les membres du comité. Nous avons le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Dyck, de la Saskatchewan, le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard, le sénateur Gill, du Québec, et le sénateur Peterson, de la Saskatchewan.

Le projet de loi S-216 propose un processus optionnel de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale pour les communautés des Premières nations désireuses de se prévaloir d'un mécanisme différent de celui prévu par la Loi sur les indiens. Ce projet de loi reconnaît aux Premières nations une compétence législative dans des domaines précis et réconcilie cette forme de compétence avec les pouvoirs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les limites de compétence d'une Première nation sont fixées dans sa Constitution, et sa capacité d'adopter des lois est limitée par un certain nombre de facteurs. Il est possible de tenir un référendum sur ce sujet et les éventuelles propositions, notamment en ce qui concerne la Constitution de la Première nation, doivent être soumises aux électeurs. Ce projet de loi ne s'applique qu'aux communautés autochtones reconnues qui sont propriétaires de leurs terres, et il fixe leurs relations avec les provinces où elles se situent. Ce cadre fixe également les paramètres de la gestion des terres et du financement des Premières nations.

Nous accueillons ce soir M^e Jerome Slavik, avocat et négociateur, qui est associé au cabinet Ackroyd, Piasta, Roth & Day, LLP. M^e Slavik a beaucoup travaillé dans des dossiers concernant les peuples autochtones.

Vous avez la parole, maître Slavik.

Jerome Slavik, avocat et négociateur, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP, à titre personnel : Merci beaucoup, sénateurs, de m'avoir réinvité à témoigner devant vous. J'ai beaucoup apprécié mon dernier passage ici au sujet de la politique sur les revendications particulières. À ce sujet, je dois féliciter les sénateurs d'avoir produit une analyse très ciblée, succincte et précise qui énonce les problèmes que pose le processus de revendication ainsi que les mesures qui seront nécessaires pour

unacceptable state of affairs. You did a great service on behalf of Aboriginal people, and all the clients that we work for, without exception, are sending letters endorsing that report. Thank you for that excellent work. It is important for all Canadians that this committee shines light on very difficult, intransigent issues. Personally and on behalf of our clients, thank you for your good work.

Today, I have been asked to speak on the topic of First Nation governance in relation to the proposed bill. I have prepared a paper for you, and it is available at the back of the room. I have also attached a supplementary paper that I just delivered at an Aboriginal law conference yesterday. It speaks to the broader issue of reconciliation of Crown-First Nation interests and new strategies and frameworks to approach that issue.

My perspective is not one of self-government theorist or academician. Perhaps there has been much too much focus on the concepts and theory of Aboriginal governance and too little focus on the resources, legislation and approach that it takes to make Aboriginal governments much more effective, not just for their communities but for the country as a whole.

For the last 35 years, I have worked with Aboriginal governments all across Canada, for the last 25 years as legal counsel, and a great deal of that time, almost on a daily basis, concerns governance-related matters. With this background, I want to speak to the issues before you.

We have come at self-government issues from a wide range of approaches over the many years of my practice. There remains a pressing and urgent need for new legislation in this area, much of what the current bill that you are proposing contemplates. This bill has had a long and tortuous history. It has been drafted with very little resources and I know has been the object of some criticism from the Department of Indian Affairs and other parties. However, I want to encourage senators to persist because the need for a new legislative framework for First Nation governments is required for the reasons I will set out herein.

I do not want you to take my comments on Bill S-216 as criticisms but as ways in which, hopefully, the legislation can be improved so that it is more acceptable to your potential critics, both within the government and within First Nation communities.

For the past three and a half years, I have been lead counsel in the negotiations being undertaken by the nine Meadow Lake First Nations in Saskatchewan. They have now all but concluded negotiations with the Government of Canada and the Government of Saskatchewan on the most comprehensive tripartite self-government agreement in Canada. This unique and important agreement was 15 years in negotiation, and I do not want to even indicate the costs. This agreement was negotiated

faire débloquer ce processus qui se trouve actuellement dans une impasse inacceptable. Vous avez rendu un grand service aux peuples autochtones et, dans les lettres qu'ils nous font parvenir, tous nos clients, sans exception, nous disent qu'ils appuient votre rapport. Merci pour cet excellent travail. Il est important pour tous les canadiens que votre comité jette un peu de lumière sur ces questions difficiles, voire graves. Je vous remercie donc, en mon nom et au nom de mes clients pour le très bon travail que vous avez effectué à ce sujet.

Vous m'avez demandé de venir vous parler de la gouvernance autochtone dans le contexte du projet de loi dont vous êtes saisis. J'ai rédigé un mémoire à votre intention que vous trouverez au fond de la salle. J'y ai joint des notes d'intervention dont je me suis servi hier, lors d'une conférence sur le droit autochtone. J'y traite de la question très large de la réconciliation entre les intérêts des Premières nations et ceux de la Couronne ainsi que des nouvelles stratégies et des cadres nécessaires au traitement de cette question.

Mon point de vue n'est ni celui d'un théoricien de l'autonomie gouvernementale, ni celui d'un intellectuel. Il est possible qu'on ait beaucoup trop insisté sur le concept et la théorie de la gouvernance autochtone et trop peu sur les ressources, la législation et l'approche susceptibles de rendre les gouvernements autochtones plus efficaces, non seulement pour les communautés qu'ils représentent, mais pour tout le Canada.

Au cours des 35 dernières années, j'ai travaillé avec des gouvernements autochtones de partout au Canada, dont 25 ans en qualité d'avocat, la plupart du temps dans des dossiers de questions touchant à la gouvernance. C'est donc fort de ce bagage que je vais vous entretenir des questions qui se posent à vous.

Depuis tout le temps que je pratique, je constate que l'on aborde la question de l'autonomie gouvernementale d'un grand nombre de façons. On constate aujourd'hui un besoin pressant et urgent d'adopter une nouvelle loi à ce sujet, tout à fait comme ce que prévoit le projet de loi que vous avez devant vous. Celui-ci a un passé à la fois long et tortueux. Il a été rédigé avec très peu de ressources et je sais qu'il a fait l'objet de certaines critiques par le ministère des Affaires indiennes et par d'autres parties intéressées. Toutefois, sénateurs, je vous incite à poursuivre dans cet effort parce qu'il faut instaurer un nouveau cadre législatif pour les gouvernements des Premières nations, et cela pour les raisons que je vais vous énoncer.

Ne considérez pas que mes remarques au sujet du projet de loi S-216 sont des critiques, mais plutôt des façons, je l'espère, d'améliorer ce texte législatif afin de le rendre plus acceptable aux yeux des critiques éventuels, qu'ils appartiennent au gouvernement ou aux collectivités de Premières nations.

Depuis trois ans et demi, je suis avocat principal dans les négociations entreprises par les Premières nations de Meadow Lake, en Saskatchewan. Celles-ci ont quasiment terminé leurs négociations avec les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan, et elles sont sur le point de signer l'entente d'autonomie gouvernementale tripartite la plus complète jamais conclue au Canada. Cette entente unique et très importante a nécessité 15 ans de négociations et je ne vous parlerai même pas de

under the inherent right policy and demonstrates the problems of the inherent right policy and the need for a legislative framework instead of an inherent rights misnamed policy.

This agreement, which is a tribute to Canada, Saskatchewan and the First Nations, addresses many of the complex practical, administrative and jurisdictional arrangements that need to be worked out between provinces, the federal government and First Nations. We are hoping that it will be a model and precedent for other First Nations to develop a much more comprehensive and expanded set of jurisdictions. However, careful reading of that agreement may also carefully inform you as to how the current bill needs to be modified to address many of the complex legal issues we had to resolve in negotiating that agreement.

I will say more about that hopefully during our question and answer session, but I want to talk briefly about the content of my paper.

At present, there are three frameworks for First Nations to expand their governance. The first is under the Indian Act, and the second is under a suite of federal legislation relating to First Nation governance, such as the First Nations Land Management Act, the First Nations Commercial and Industrial Development Act, the First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act, or FNOGMMA, and a couple others. The third option is to proceed under the government's so-called inherent rights policy.

Before commenting on the legislative options, I want to speak to the most frank and candid issue facing First Nation governments, and that is the fiscal framework under which First Nation governments are presently operating. The fundamental barrier to expanding — well, not even expanding, pardon me. The fundamental barrier to the effective, responsible implementation of First Nation government is the current fiscal framework under which it is financed. For years now, funding for First Nation governments has neither kept pace with population growth nor with price and volume increases. As a result, First Nation governments receive less funding on a per capita basis than any other level of government in this country, and yet they face amongst the most challenging legal, socioeconomic, fiscal problems of any community.

I have often said that one of the toughest jobs you can have is to be the chief of an under-resourced First Nation. Anyone who spends a week living with the stresses and strains that a chief has to live with in an under-resourced First Nation community will age quickly. Speaking personally, 90 per cent of our client chiefs have serious health problems directly

ce qu'elle a coûté. Elle a été négociée en vertu de la politique sur le droit inhérent, elle a permis d'illustrer les problèmes propres à cette politique et la nécessité de disposer d'un cadre législatif plutôt que de s'appuyer sur une politique improprement nommée.

Cette entente, qui est tout à l'honneur du Canada, de la Saskatchewan et des Premières nations, est assortie d'un grand nombre de mécanismes pratiques complexes traitant des dispositions administratives et des compétences que les provinces, le gouvernement fédéral et les Premières nations devront régler entre eux. Nous espérons qu'elle servira de modèle et de précédent pour les autres Premières nations désireuses d'élaborer des mécanismes de répartition des compétences beaucoup plus complets et plus étendus. Toutefois, une lecture attentive du texte de l'accord pourrait aussi vous renseigner sur la façon dont il conviendrait de modifier l'actuel projet de loi afin de régler un grand nombre de questions légales complexes qu'il a fallu résoudre lors de la négociation de l'entente en question.

J'espère pouvoir vous en dire davantage à ce sujet lorsque nous passerons à la période des questions, mais je veux tout de suite vous présenter brièvement le contenu de mon mémoire.

On dénombre actuellement trois cadres différents qui permettent aux Premières nations d'étendre leur gouvernance. Le premier découle de la Loi sur les indiens et le second d'une série de lois fédérales traitant de la gouvernance par les Premières nations, comme la Loi sur la gestion des terres des premières nations, la Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations, la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz des fonds des premières nations, autrement appelée LGPGFPN, et deux ou trois autres. La troisième option consiste à se prévaloir de la prétendue politique sur les droits inhérents.

Avant de vous parler des moyens législatifs possibles, permettez-moi de vous entretenir très franchement et très honnêtement de la question à laquelle sont confrontées les Premières nations, soit le cadre financier en fonction duquel elles doivent actuellement évoluer. L'obstacle fondamental à l'exercice de pouvoirs étendus par les Premières nations — en fait je ne devrais même pas parler de pouvoirs étendus, vous voudrez bien m'excuser... L'obstacle fondamental à la mise en œuvre efficace et responsable d'un gouvernement autochtone est justement ce cadre financier. Depuis des années, le financement des gouvernements autochtones n'a suivi ni la progression démographique, ni la progression des prix et des volumes. Ce faisant, les gouvernements de Premières nations reçoivent moins d'argent par habitant que n'importe quel autre ordre de gouvernement au Canada, bien qu'ils soient aux prises avec des problèmes légaux, socioéconomiques et financiers qui sont parmi les plus difficiles au pays.

J'ai souvent dit que l'une des tâches les plus difficiles que l'on ait à remplir est celle de chef d'une Première nation sous-financée. N'importe qui appelé à vivre une semaine de stress et de tentions caractéristique de celle d'un chef de Première nation sous-financée se sentira grisonner à vitesse grand V. Je peux vous dire que 90 p. 100 des chefs représentant nos clients souffrent de graves

related to the stress of trying to fulfil their obligations within the mandate and resources they currently have to work with.

That has been the history of Aboriginal leadership for over 20 years. This is a tough job in the best of circumstances.

Senators, before we can hope even hope to enable First Nations to assume the jurisdiction they want to under the existing legislation, much less under new legislation, there must be a new fiscal framework for financing First Nation governments. There needs to be an honest, independent study done of what is called the real cost of government or, in the parlance of the Department of Finance, a gross expenditure base — or GEB — review of the real costs of First Nation governments and an assessment of the underlying premises and assumptions under which Canada currently funds First Nation governments.

You can read my paper on that, but the simple premise is that First Nation governments are equivalent to municipalities. A simple question, senators: Do you think your bill provides jurisdiction comparable to a municipality in your province or your area? I do not know one municipality that comes close to the range of not only jurisdictions but the administrative and political responsibilities of a typical First Nation; yet, the Department of Finance and the Department of Indian Affairs use municipalities as their model for the costing of Aboriginal governments. This is like comparing apples and elephants. This is not what First Nations are doing. This is not the appropriate fiscal model Canada should be using to finance First Nation governments.

When you see allegations of fiscal mismanagement, conflict of interest, alleged fiscal corruption, lack of responsibility and accountability, Canadians need to understand that these are governments operating, for the most part, in poverty-stricken conditions on a shoestring budget, working to address tremendously complex problems. That is the reality, but it has just not penetrated the key central agencies here. I know because I negotiate with them all the time.

Population and price adjusters, a realistic assessment of the actual costs of First Nation governance, and using appropriate comparative models with updated fiscal information is long overdue.

That is enough on money. I will next talk about capacity. We work for over 40 First Nations. The average size of a council is eight, which means we work with roughly 320 chiefs and councils. Less than 5 per cent of those have finished high school; less than 2 per cent have a university education. We

problèmes de santé découlant directement du stress qu'ils ressentent à essayer de s'acquitter de leurs obligations dans les limites de leurs ressources et de leur mandat.

Cette histoire est celle des dirigeants autochtones depuis plus de 20 ans. Même dans des conditions idéales, ces gens-là accomplissent un travail excessivement exigeant.

Sénateurs, avant même d'espérer confier aux Premières nations les compétences qu'elles souhaitent assumer en vertu de la loi actuelle, sans parler de la mise en œuvre de la nouvelle loi, il va falloir mettre en place un cadre de financement des gouvernements autochtones. Il faudra entreprendre une étude indépendante, honnête, afin de déterminer ce qui constitue les coûts réels de la gouvernance ou, pour reprendre le jargon des gens du ministère des Finances, la base des dépenses brutes ou BDB. Il faudra réaliser un examen des coûts réels associés à l'administration gouvernementale des Premières nations et effectuer une évaluation des prémisses et des hypothèses en fonction desquelles Ottawa finance actuellement les gouvernements autochtones.

Vous pouvez lire ce que j'en dis dans mon document, mais Ottawa part d'une prémisse très simple voulant que les gouvernements autochtones soient comparables à des municipalités. Alors, sénateurs, permettez-moi de vous poser une simple question : pensez-vous que votre projet de loi traite de compétences comparables à celle d'une municipalité de votre province ou de votre région? Personnellement, je ne connais pas une seule municipalité dont, non seulement les compétences, mais aussi les responsabilités administratives et politiques s'approchent un temps soit peu de celles d'une Première nation classique. Pourtant, le ministère des Finances et celui des Affaires indiennes se servent des municipalités comme modèle d'établissement des coûts pour l'administration des gouvernements autochtones. C'est un peu comme si l'on comparait des pommes et des éléphants. Ce n'est pas ce que font les Premières nations. Ce modèle financier n'est pas approprié pour financer les gouvernements autochtones.

S'agissant des allégations de gabegie financière, de conflits d'intérêts, de corruption financière et de manque de responsabilités, les Canadiens doivent comprendre que la plupart de ces gouvernements doivent s'occuper de populations durement touchées par la pauvreté, à partir de budgets très serrés et qu'elles doivent régler des problèmes excessivement complexes. Elle est là la réalité dont les organismes centraux ne se sont pas encore pénétrés. Je le sais, parce que je négocie en permanence avec eux.

Il est grand temps qu'on applique des facteurs d'ajustement des prix, que l'on effectue une évaluation réaliste des coûts de l'autonomie gouvernementale ainsi que des modèles comparatifs à appliquer à partir de données financières actualisées.

Assez parlé d'argent! Parlons un peu de capacité. Mon cabinet représente plus de 40 Premières nations dirigées par des conseils dont la taille moyenne est de huit membres, ce qui veut dire que nous travaillons avec quelque 320 chefs et conseillers. Moins de 5 p. 100 d'entre eux ont terminé leur secondaire et moins de

are asking people who do not have the same educational or experiential skill set to manage increasingly complex administrative, jurisdictional and fiscal arrangements.

However, to the best of my knowledge, there is no program in the Department of Indian Affairs intended to finance capacity building amongst First Nation governments. There is no educational fund dedicated to leadership or skills training. There is no university program focusing on developing the knowledge and leadership skills required for First Nation leadership actually working in the communities. There are all kinds of university programs on the theory of self-government and lots of books on what Aboriginal self-government should be, but there are no resources to give people the skills and knowledge to even make it work as it is. There is a huge gap between aspiration and capacity and nothing within that gap.

With due respect, senators, this is a problem your legislation will face. Canada can have the best legislation in the world, but if it is an opt-in piece of legislation, as rightly proposed, and there is no capacity or resources or ability to opt in, it will sit there like the Inherent Right of Self-Government Policy sits there.

The inherent right policy has been picked up by less than 10 First Nations in all of the Prairies. The First Nations Land Management Act has been picked up by less than 20 and operationalized by only 2. The First Nations Commercial and Industrial Development Act has been used by one First Nation, and that is because they have \$0.5 billion at stake and are willing to spend \$2 million or \$3 million of their own.

The FNOGMMA legislation was six years in development. Not one First Nation has given a sniff to implementing that first self-government legislation. Even the four First Nations that led the consultation process and designed that legislation are not contemplating using it. Why? Capacity.

The whole fiscal framework the department currently has to enable more competent First Nation government under the Indian Act, much less expanding their jurisdictions, is problematic.

We work for an affluent, progressive First Nation. They took one look at the First Nations Lands Management Act. Everyone will say we want control of our lands. We do not want

2 p. 100 ont un niveau universitaire. Nous demandons donc à des gens qui n'ont pas tous le même niveau scolaire ni les mêmes compétences professionnelles de gérer des mécanismes administratifs, juridictionnels et financiers de plus en plus complexes.

Cependant, pour autant que je sache, le ministère des Affaires indiennes n'administre pas de programmes destinés à financer le renforcement des capacités des gouvernements de Premières nations. Il n'existe pas de fonds pour l'éducation qui soit consacré à la formation au leadership ou à l'acquisition d'autres compétences. Il n'existe pas de programme universitaire axé sur le développement des connaissances et des compétences en leadership dont auraient besoin les dirigeants de Premières nations qui travaillent au sein de leur communauté respective. Il existe toutes sortes de programmes universitaires portant sur la théorie de l'autonomie gouvernementale ainsi qu'un grand nombre d'ouvrages sur ce que devrait être l'autonomie gouvernementale autochtone, mais il n'existe pas de ressource destinée à conférer les compétences et les connaissances dont les gens ont besoin pour faire en sorte que cette autonomie fonctionne en l'état. Il existe un formidable fossé entre les aspirations et les capacités des Premières nations, et rien entre les deux.

Permettez-moi de vous dire, sénateurs, que c'est là un problème auquel vous allez vous heurter avec votre projet de loi. Le Canada peut bien adopter les meilleures lois au monde, mais s'il s'agit d'une disposition législative d'application facultative, comme ce qui est proposé ici avec raison, et qu'il n'existe aucune mesure d'accompagnement misant sur la capacité, les ressources ou la possibilité d'adhérer aux mécanismes proposés, cette loi ne servira à rien, pas plus que la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Moins de dix Premières nations dans toutes les Prairies ont opté pour une négociation en vertu de cette politique sur les droits inhérents. Le régime de la négociation en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations a, quant à lui, été choisi par moins de 20 Premières nations dont deux seulement l'ont mis en pratique. La Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations a été invoquée par une seule Première nation parce que celle-ci a un demi-milliard de dollars à la clé et qu'elle est donc prête à dépenser deux ou trois millions pour obtenir ce montant au bout du compte.

Il aura fallu six ans pour élaborer la LPGFPN qu'aucune Première nation n'a envisagé un seul instant de mettre en oeuvre. Même les quatre Première nations qui ont dirigé le processus de consultation et contribué à l'élaboration de cette loi n'envisagent pas de l'appliquer. Pourquoi? À cause d'un défaut de capacité.

Tout le cadre financier qu'administre actuellement le ministère pour mieux outiller les gouvernements des Premières nations en vertu de la Loi sur les indiens — et l'on ne parle même pas de leur permettre d'étendre leurs compétences — pose problème.

Mon cabinet représente une Première nation aisée et progressiste. Elle a, bien sûr, jeté un coup d'œil sur la Loi sur la gestion des terres des premières nations, mais elle vous dira :

the Crown telling us how to manage our lands. We want to be able to issue permits. They took one look at that act and said, "We cannot make this work."

The Crown would unload all their liabilities, legal responsibilities and risks onto us without telling us whether we can get insurance or what it will cost and without being prepared to enter into effective administrative arrangements that transition the legislation into First Nations.

Our client has lots of money and lots of resources. They are at the top of the food chain. They would not go there. If you have a First Nation of that capacity resisting downloaded administration from the Crown, how about the First Nations that do not have anything? There is no fiscal legal incentive for First Nations to be off-loaded federal jurisdiction under the current fiscal arrangement and policy arrangement. The department persists under the myths driven by the Department of Finance that First Nation governments have more than enough fiscal capacity to not only carry out their existing obligations and responsibilities but to take on new jurisdiction and administrative responsibilities, and why are they not doing it?

Those myths must be addressed because any further designs of self-government are much needed. We need much more effective ways for First Nations to draw down jurisdiction and administrative arrangements, but we need the capacity and the framework in which to do it.

The inherent right policy, for those of you who are clear, is not a rights-based policy. There are no rights involved. It is an administrative arrangement by which the Department of Indian Affairs essentially downloads its federal responsibilities to First Nations. It is a legislative transfer arrangement. The only time the inherent right policy creates rights is when it is attached to a comprehensive land claim such as in the case of Tlicho or Nisga'a or the cases in the Northwest Territories. There you have a self-government arrangement accompanying a land claim and fiscal package, and that then becomes a piece of federal legislation under which elements of that are given constitutional protection.

For the hundreds of First Nations who are on the Prairies or in Ontario or in settled treaty areas, this is not a rights-based policy; it is a downloading policy. It is a policy of transferring jurisdiction and administrative responsibility. No section 35 rights are created. In fact, specifically, the agreements refute the notion that it is a rights agreement or that it should be a rights agreement.

« Nous voulons la maîtrise de notre territoire. Nous ne voulons pas que l'État vienne nous dire comment l'administrer. Nous voulons pouvoir émettre des permis. » Et bien, la Première nation que nous représentons a jeté un coup d'œil sur cette loi et s'est déclarée dans l'impossibilité de l'appliquer.

L'État se délesterait de ses responsabilités, notamment juridiques, et des risques qu'il devrait assumer sans nous fournir d'assurance, ni nous dire ce qu'il en coûterait pour en avoir une et sans se montrer disposé à conclure des accords administratifs efficaces destinés à favoriser la mise en œuvre progressive de la loi par la Première nation.

Notre client a beaucoup d'argent et beaucoup de ressources. Il est au sommet de la chaîne alimentaire. Il ne veut pas s'engager dans cette voie. Si une Première nation disposant de tels moyens résiste à cette forme de délestage administratif par l'État, que peut-on espérer dans le cas de Premières nations qui n'ont rien? La loi ne prévoit aucune disposition financière susceptible d'inciter une Première nation à accepter que le gouvernement fédéral se déleste sur elle une partie de ses compétences en vertu des mécanismes financiers actuels et de la politique de mise en œuvre. Le ministère persiste à dire, d'après les mythes créés par le ministère des Finances, que les gouvernements autochtones ont largement les moyens financiers nécessaires pour, non seulement s'acquitter de leurs obligations et de leurs responsabilités actuelles, mais aussi pour assumer de nouvelles compétences et responsabilités administratives, et il se demande pourquoi elles ne l'ont pas encore fait.

Il faut tuer ces mythes, car il est grandement nécessaire d'adopter d'autres concepts d'autonomie gouvernementale. Nous avons grand besoin de trouver des façons beaucoup plus efficaces pour les Premières nations de se prévaloir des compétences et des mécanismes administratifs qu'on leur propose, mais nous devons, pour cela, travailler les capacités et les cadres qui permettront d'y parvenir.

La politique sur les droits inhérents n'est pas fondée en droit, parce qu'elle n'est pas affaire de droits du tout. Elle est en fait un mécanisme administratif en fonction duquel le ministère des Affaires indiennes déleste les responsabilités fédérales sur les Premières nations. Il s'agit d'un mécanisme de transfert législatif. La politique sur les droits inhérents ne crée de droits que lorsqu'elle est rattachée à une revendication territoriale globale, comme ce fut le cas avec les Tlicho ou les Nisga'a ou encore avec les Premières nations des Territoires-du-Nord-Ouest. On se retrouve dès lors en présence d'une entente d'autonomie gouvernementale qui accompagne une revendication foncière et des ententes de financement; cette entente est transformée en loi fédérale et certains éléments en sont constitutionnalisés.

Il ne s'agit pas d'une politique fondée sur des droits pour les centaines de Premières nations des Prairies, de l'Ontario ou des régions visées par un traité. C'est une politique de délestage. C'est une politique qui consiste à transférer des compétences et des responsabilités administratives. Aucun des droits prévus à l'article 35 n'est créé. En fait, ces accords reviennent à nier la notion d'établissement de droits.

As well, very few First Nations are pursuing the inherent rights policy, other than the Meadow Lake Tribal Council. It has pursued this diligently and at great cost for 15 years. No other First Nation in that area is anywhere close to negotiating a new self-government policy. Our clients will not even call it a self-government policy. They call it a governance arrangement.

The inherent rights policy has been in place for 15 years and originally began as a great idea. It is totally devoid of relevance and meaning for most First Nations. It needs to be examined right from the ground up — from its premises through to its implementation. It is simply not a mechanism by which Aboriginal governance, and particularly First Nation governance, can proceed. That is why new legislation is required. The inherent rights policy is in no way a substitute or an excuse for new legislation.

I will elaborate at great length and with more substance on these matters as we proceed, but I first want to say something about Bill S-216. Many of the areas that you contemplate First Nations assuming under Bill S-216 are areas of provincial jurisdiction. I had lunch with an Aboriginal constitutional law professor. We questioned whether it was constitutional for the federal government to give First Nations jurisdiction over areas that are normally under provincial jurisdiction under the Canadian Constitution. We decided there was no case law. We thought that it could probably be done but that if it goes awry, it will most certainly lead to constitutional challenges of the bill.

In our view, the way around this is the way that we did it in Meadow Lake. In areas that were clearly provincial jurisdiction, such as education, child and family services, justice and policing, et cetera, we negotiated arrangements with the Government of Saskatchewan. The Government of Saskatchewan not only endorsed, recognized and accepted federal legislation enabling First Nations to exercise jurisdiction in the area but also worked out all the administrative and cooperative arrangements that are so needed in these areas to prevent any gaps in services and delivery of services, in jurisdiction and in programs.

The Government of Saskatchewan is to be highly commended for its work in this area. They have done work that no other provincial government has even come close to contemplating. This has been a big effort on the part of Saskatchewan, and they should be acknowledged for it.

Senators, if you want to hear from someone who can contribute greatly to this conversation, you might want to have someone from the Government of Saskatchewan speak

Par ailleurs, à l'exception du Conseil tribal de Meadow Lake Tribal, rares sont les Premières nations à se prévaloir de la politique sur les droits inhérents. Celle de Meadow Lake a opté pour cette formule qu'elle applique avec diligence depuis 15 ans et moyennant des coûts élevés. Nos clients ne la considèrent même pas comme une politique d'autonomie gouvernementale. Ils la qualifient plutôt d'entente de gouvernance.

La politique sur les droits inhérents, qui est en place depuis 15 ans, était, au départ, une formalité, mais elle est dénuée de sens et de pertinence pour la plupart des Premières nations. Il faut la réexaminer de fond en comble — de l'étape des hypothèses de travail à celle de la mise en œuvre. Elle n'est tout simplement pas un mécanisme de gouvernance autochtone et surtout pas de gouvernance par des Premières nations. C'est pour cela qu'une nouvelle loi s'impose. La politique sur les droits inhérents ne peut se substituer à une nouvelle loi et elle ne peut, non plus, pas l'excuser.

Je m'étendrai davantage sur ces questions au fur et à mesure, mais je veux d'abord vous dire quelques mots au sujet du projet de loi S-216. La plupart des aspects que vous voulez appliquer aux Premières nations en vertu du projet de loi S-216 sont des domaines de compétences provinciales. J'ai déjeuné avec un professeur de droit constitutionnel autochtone. Nous nous sommes demandé s'il était constitutionnel pour le gouvernement fédéral de confier aux Premières nations des compétences qui relèvent normalement de la compétence des provinces en vertu de la Constitution canadienne. Nous avons convenu de l'absence de jurisprudence en la matière. Nous pensions que cela pourrait se faire mais que, si les choses devaient mal tourner, il faudrait alors s'attendre à une contestation constitutionnelle du projet de loi.

Nous avons estimé que la façon de s'en sortir consistait à appliquer la même démarche que dans le cas des Premières nations de Meadow Lake. Dans les domaines de compétences clairement provinciales, comme l'éducation, les services à l'enfance et à la famille, la justice et la police, et ainsi de suite, nous avons négocié des ententes avec le gouvernement de la Saskatchewan. Celui-ci a non seulement accepté, reconnu et avalisé la loi fédérale permettant aux Premières nations d'exercer leurs compétences dans ces domaines, mais il a aussi réglé l'ensemble des modalités administratives et de coopération qui sont particulièrement nécessaires dans ces domaines afin d'éviter des manquements dans la prestation des services, dans l'exercice des compétences et dans l'administration des programmes.

Il convient de féliciter tout particulièrement le gouvernement de la Saskatchewan pour le travail qu'il a réalisé sur ce plan, celui-ci étant très nettement supérieur à ce que les autres gouvernements provinciaux ont à peine imaginé. La Saskatchewan a donc déployé un effort énorme dont il faut prendre acte.

Sénateurs, si vous désirez entendre quelqu'un qui est en mesure d'apporter beaucoup à la conversation, vous pourriez inviter un représentant du gouvernement de la Saskatchewan qui pourrait

to you on the role of the provinces in federal legislation for First Nations. They, more than any other government that we have worked with, know this area.

I will leave my comments at that.

The Chairman: Mr. Slavik, your presentation has been enlightening. There is no question that Bill S-216 is not the be-all and end-all with respect to these issues. For those of us who have worked on this proposed legislation for years, I look at it as a first step on a giant journey.

You raised some interesting subjects. We have had major discussions over the concept of provincial jurisdiction and how the bill would impact the provinces and First Nations. Thank you again for your presentation.

Senator Peterson: Mr. Slavik, it is indeed a monumental issue to deal with and I wonder where we should begin. Capacity as it relates to governance is so critical. In the template that you undertook with Meadow Lake, you must have addressed those issues. If you were successful, it took a long time. Could this model be looked at as a benchmark as we move forward?

Mr. Slavik: The Meadow Lake agreement has tremendous value in the way that it tried to resolve federal-provincial First Nations jurisdictional issues — not only for ways to enable First Nations to adopt jurisdiction but also for ways to transition. That is key. Unless you have a transition mechanism, legislation that offers that will not be taken up. That is the lesson of the First Nations Land Management Act. That is the lesson of the First Nations Commercial and Industrial Development Act. I spoke about the FNCIDA in British Columbia about one month ago. There were 30 First Nations and I asked: How many of you have a project that is worth more than \$50 million; how many of you have \$2 million in a bank account to work under FNCIDA to develop a legislative framework that would enable that to happen; how many of you have a provincial government that is prepared to cooperate fully with you, like in Alberta; and how many of you have an industry partner prepared to go to bat for you? I then requested a show of hands. There was one hand. Being able to transition your legislation to First Nations requires that they have the capacity, the competence and the experience to be able to take it on. In most cases, that is not the case.

Going back to Meadow Lake — and this is where it gets interesting — they have a completed jurisdictional arrangement that has yet to be ratified by the communities and approved by

vous parler du rôle des provinces dans le cadre de la mise en œuvre des lois fédérales concernant les Premières nations. Le gouvernement de la Première nation, plus que n'importe quel autre avec lequel nous avons eu l'occasion de travailler, connaît cette question.

Je m'arrêterai ici.

Le président : Maître Slavik, votre exposé était très instructif. Il ne fait aucun doute que le projet de loi S-216 n'est pas la réponse absolue à toutes ces questions. Ceux d'entre nous qui travaillent depuis de nombreuses années sur ce projet de loi n'y voient que le premier pas de ce qui s'annonce comme une longue odyssée.

Vous avez soulevé certaines questions intéressantes. Nous avons eu des discussions très sérieuses sur la notion de compétences provinciales et sur les répercussions éventuelles que ce projet de loi pourrait avoir sur les provinces et sur les Premières nations. Encore une fois, merci pour votre exposé.

Le sénateur Peterson : Maître Slavik, il est vrai que c'est un dossier monumental auquel nous nous attaquons et je me demande par où nous devons commencer. La capacité en matière de gouvernance et éminemment importante. Dans le modèle de Meadow Lake, vous avez certainement dû régler ce genre de problème. Vous avez réussi, mais il vous a fallu longtemps. Pourrait-on mesurer les progrès réalisés dans l'avenir à l'aune de ce modèle?

M. Slavik : L'entente conclue par les Premières nations de Meadow Lake est très valable parce qu'elle a permis de régler un ensemble de problèmes de compétences entre le gouvernement fédéral, les provinces et les Premières nations — pas uniquement pour permettre aux Premières nations d'appliquer ces compétences, mais aussi pour leur permettre de faire la transition. C'était un élément essentiel. À moins que vous ne disposiez d'un mécanisme de transition, aucune loi ne peut être mise en œuvre. C'est la leçon que nous avons retenue de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. C'est également celle que nous avons retenue de la Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations. J'ai parlé de cette loi en Colombie-Britannique, il y a un mois environ devant les représentants d'une trentaine de Premières nations à qui j'ai demandé : « Combien d'entre vous ont entrepris un projet valant plus d'un million de dollars? Combien d'entre vous ont deux millions de dollars dans un compte en banque pour élaborer un cadre législatif en vertu de cette loi afin de parvenir à des résultats? Combien d'entre vous peuvent compter sur un gouvernement provincial disposé à collaborer entièrement avec vous, comme en Alberta, et combien ont des partenaires dans l'industrie qui sont prêts à les soutenir? » J'ai demandé aux gens présents dans la salle de lever la main si la réponse était oui. Je n'en ai vu qu'une. Pour transférer cette loi aux Premières nations, celles-ci devront disposer des capacités, de la compétence et de l'expérience nécessaires pour la mettre en œuvre. Or, c'est rarement le cas.

Pour en revenir à Meadow Lake — et c'est là où les choses deviennent intéressantes — les Premières nations ont conclu des accords de compétences que les communautés devront encore

the minister or this government or any Parliament. At this stage, it is simply a negotiated agreement that remains to be initialled, ratified and legislated. It was 15 years of work to resolve some of these issues. Once the agreement comes into effect, it will be an opt-in agreement. We will have to see the extent to which the Meadow Lake First Nations feel they have the capacity and confidence and resources to opt into an agreement that will give them substantially new areas of jurisdiction and administrative responsibilities for their communities. It is an unknown question and that is why I want to come back to the capacity building and current fiscal framework.

Senator Peterson: Has the FSIN commented?

Mr. Slavik: The Meadow Lake Tribal Council, or MLTC, has been meeting informally with the FSIN as we have gone along and has meetings scheduled with them. We are bringing the agreement above the radar very slowly. I received approval from the parties to speak to the agreement to the extent that I could do so tonight. I am not speaking on behalf of Meadow Lake, but I ran this paper by all three negotiating parties. We are now bringing this agreement to relevant third parties, including the FSIN. MLTC did not want to talk about an agreement that, for the most part, had not been negotiated. However, we are satisfied that it is about 90 per cent to 95 per cent finished. When they turn it over to the lawyers, it is pretty well done.

Senator Dyck: Mr. Slavik, your presentation was enlightening and you made some strong points. My question is with regard to the transitioning. From information given to the committee, it appears that in 2005 the recognition and implementation of First Nations government was signed by the Assembly of First Nations and the Government of Canada. It is my understanding that it had a transition element in it as well. Would you know whether the transitioning element you described that will occur in Saskatchewan is similar to other elements?

Mr. Slavik: I could not comment. To explain what I mean by good transitioning, I will use the First Nations Land Management Act.

The act assumes that when First Nations take control of their lands, they assume responsibility for administering all third-party interests and leases and take on all environmental responsibilities of the Crown. All those environmental responsibilities of the Crown involve the Canadian Environmental Assessment Act and a whole raft of environmental legislation that they have to somehow take over and administer. That means they have to do the environmental impact assessments, a myriad of environmental responsibilities. In many cases, a federal or provincial government would have difficulty handling that, yet they are downloading this level of legislative and

ratifier et qui devront être approuvés par ce ministre ou ce gouvernement ou par un parlement. Au stade où nous en sommes, il s'agit simplement d'une entente négociée qui doit encore être ratifiée et qui doit faire l'objet d'une loi d'application. Il aura fallu 15 ans de travail à ces Premières nations pour régler certaines de ces questions. Une fois que cette entente prendra effet, les Premières nations pourront y adhérer par choix. Nous devons voir dans quelle mesure les Premières nations de Meadow Lake estiment avoir la capacité, la confiance et les ressources nécessaires pour adhérer à cette entente qui leur confèrera de nouveaux domaines de compétences ainsi que des responsabilités administratives non négligeables. On ne connaît pas la réponse et c'est pour ça que je veux revenir sur la question du renforcement de la capacité et de l'actuel cadre financier.

Le sénateur Peterson : Est-ce que la FSIN s'est prononcée?

M. Slavik : Le Conseil tribal de Meadow Lake, le CTML, s'est réuni de façon officielle avec la FSIN en cours de route, et d'autres réunions du genre sont prévues. Nous sommes en train de faire progresser cette entente. J'ai reçu l'autorisation des parties de m'exprimer sur le sujet au point où j'ai pu le faire ce soir. Je ne parle pas au nom des Premières nations de Meadow Lake, mais j'ai tout de même fait circuler mon document auprès des trois parties à la négociation. L'entente est maintenant soumise aux parties tierces concernées, notamment à la FSIN. Le CTML ne voulait pas que nous parlions d'une entente qui n'avait pas encore été négociée. Toutefois, nous sommes maintenant convaincus qu'elle l'est à 90 ou 95 p. 100. Une fois que le document se retrouve dans les mains des avocats, c'est que l'affaire est quasiment conclue.

Le sénateur Dyck : Maître Slavik, votre exposé a été très instructif et vous avez fait quelques remarques bien senties. Ma question concerne la transition. D'après ce que le comité a appris, il semble que la reconnaissance et la mise en place de l'autonomie gouvernementale des Premières nations a été signée en 2005 par l'Assemblée des Premières nations et par le gouvernement du Canada. Je crois savoir que le document porte également sur la transition. Savez-vous si la dimension transition que vous avez décrite pour la Saskatchewan est semblable aux autres éléments?

M. Slavik : Je ne peux me prononcer. Pour vous expliquer ce que j'entends par transition adaptée, je vais vous donner le cas de la Loi sur la gestion des terres des premières nations.

Celle-ci suppose que, quand elles assument la maîtrise de leurs territoires, les Premières nations assument aussi l'administration des intérêts et des baux de terres parties, de même que les responsabilités environnementales de la Couronne. Les responsabilités environnementales de l'État découlent de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ainsi que d'une série de lois sur l'environnement que les Premières nations doivent administrer. Autrement dit, elles doivent effectuer des évaluations d'impact environnemental et assumer une myriade de responsabilités en environnement. Dans bien des cas, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial auraient de

administrative responsibility to a community of 500 people with a budget that is not satisfactory to deliver child care and housing.

The government says: “You should be able to do that within your existing budget.” Say what? First Nations as yet do not know whether they can get any insurance to cover any aspects of environmental liability. The Crown is self-insuring, but these First Nations are not self-insuring. None of these arrangements have been worked out. The act contemplates all that downloading. However, with respect to the “operationalization” of that, either in terms of drafting environmental legislation, implementing environmental legislation, or insuring the risk, none of those issues have been addressed, which brings the whole transitioning process to a screeching halt for any thoughtful First Nation.

The Chairman: I believe that fourteen First Nations have opted into the First Nations Land Management Act. I have not heard any negative feedback from them. I can think of the First Nations in my province of British Columbia. Can you explain that to us? I am asking to be educated on the issue.

Mr. Slavik: They have opted into it and have been willing to accept those risks. In my view, they are at great risk because not one First Nation has yet entered into what they call the environmental operational agreement to acquire the resources to undertake all the potential risks and costs associated with carrying out environmental responsibilities. It is my understanding that even those who have opted-in are still letting the federal government, through some other arrangement, continue to carry out their environmental responsibilities.

What does it mean to opt-in? There are various degrees by which some people opt-in. Some First Nations are studying it. Some First Nations may have ratified it, but often we find out that those First Nations have only one project or one smaller set of issues to deal with.

For most First Nations who carefully assess this, particularly the environmental risk side of it, are backing off.

The Chairman: No risk, no reward, though.

Mr. Slavik: No unreasonable risk. Senator, I am well aware of the risk. I am taking one showing up here.

Senator Hubley: There are many agreements cited in your presentation that native communities have not endorsed or — and I am not sure of the words you used — have rejected for some reason. I will come back to a question that was asked, that being the transition. Is that something we are finding out as we go along? In other words, we have put together what

la difficulté à s’occuper de ces aspects, pourtant, ils se délestent de ces responsabilités législatives et administratives sur des collectivités de 500 personnes disposant d’un budget insuffisant pour offrir les services de garde d’enfants et de logement.

Le gouvernement dit : « Vous devriez parvenir à faire cela dans les limites du budget actuel ». Tiens donc? Les Premières nations ne savent encore pas si elles peuvent obtenir les assurances nécessaires pour couvrir certains aspects de leurs responsabilités environnementales. L’État s’assure lui-même, mais il n’en va pas de même pour les Premières nations. Aucun de ces mécanismes n’a fonctionné. La loi ne prévoit que du délestage. Cependant, pour ce qui est de l’« opérationnalisation » de ces différents aspects, que ce soit pour la rédaction des lois environnementales, la mise en œuvre de ces lois ou l’assurance du risque, aucun de ces aspects n’a été réglé, ce qui entrave la mise en place d’un système équilibré de gouvernance par les Premières nations.

Le président : Je crois que 14 Premières nations ont décidé de se prévaloir des dispositions de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Je n’ai pas entendu de réactions négatives de leur part. Je pense à ce sujet aux Premières nations de ma province, la Colombie-Britannique, pouvez-vous nous expliquer cela? Je ne demande qu’à apprendre à ce sujet.

M. Slavik : Elles ont décidé de se prévaloir de ces dispositions et sont prêtes à accepter les risques qui s’y rattachent. J’estime, personnellement, que le risque est grand parce qu’aucune des Premières nations n’a conclu ce qu’elles appellent un accord opérationnel environnemental d’acquisition des ressources supposant qu’elles assument les risques et les coûts éventuels associés aux responsabilités environnementales de ce genre d’opération. Je crois savoir que, même celles qui ont décidé de se prévaloir de ces régimes, continuent de s’en remettre au gouvernement fédéral, bien que par le biais d’autres mécanismes, pour l’exécution de leurs responsabilités en matière d’environnement.

Que signifie l’adhésion à un régime dans ce cas? Les Premières nations adhèrent donc à ces régimes à divers degrés. Certaines Premières nations les étudient. D’autres peuvent les avoir ratifiés, mais on s’aperçoit très souvent qu’elles ne s’intéressent qu’à un projet ou à un ensemble limité de projets.

La plupart des Premières nations qui évaluent soigneusement la situation, surtout en ce qui concerne les risques environnementaux, font machine arrière.

Le président : Mais, sans prise de risque, il ne peut y avoir de récompense à la clé.

M. Slavik : Sans prise de risque déraisonnable. Sénateur, je suis tout à fait au courant des risques que cela comporte et j’en prends même un en comparant devant vous.

Le sénateur Hubley : Vous avez mentionné plusieurs accords dans votre exposé auxquels les communautés autochtones n’ont pas adhéré ou — je ne suis pas certaine des mots que vous avez employés — qu’elles ont rejetés pour une raison ou une autre. Je vais revenir sur la question posée, celle de la transition. Est-ce quelque chose que l’on constate en cours de route? Autrement dit,

we think has been negotiated. In this day and age, we negotiate and then there is a problem. Is that what you call the transition?

Do we really know, what are going to be the issues, other than those you have mentioned for us — education, capacity building and the fiscal framework? Are these the only issues that you see so far in making that transition successful?

Mr. Slavik: In terms of transitioning, in the way I have addressed it in my paper, you need to look, first, at the fiscal framework for what is presently there and, second, the fiscal framework for taking on additional administrative jurisdictional responsibilities. That is tied to capacity. Third, it needs to be an opt-in situation. When you say these First Nations have rejected governance, that is not quite right. Most First Nations are trying to cope with what they have got. Taking on more responsibilities from the Crown, whether in relation to lands, assets or other matters, is just not on their radar screen. We hear from clients all time, “Do you want to negotiate a First Nation governance arrangement?” They are so busy dealing with housing problems and a myriad of other pressing issues that poor communities have that most of us do not have to deal with, for them to take on expanded roles is not possible.

Let me give you a good example. Fifty per cent of First Nations in Canada are still under the Indian Act election regulations, including some very sophisticated First Nations. Why? Because the time, effort and cost it takes them to design their own customary election regulations is huge, politically complex and legally expensive. We estimate that a good First Nation customary election regulation costs somewhere between \$25,000 and \$50,000 and takes 12 to 18 months. The Department of Indian Affairs provides the First Nation \$5,000 for a one-time shot at doing that. They wonder why 50 per cent of First Nations still go under the Indian Act regulations. That particular regulation is at the heart and soul of why there is a lack of political progress, accountability and integrity in Indian elections. The Indian Act regulations — I have to be careful what I say. I have to put on my lawyer’s hat here.

The Chairman: Go ahead.

Mr. Slavik: The Indian Act regulations are profoundly problematic, but 50 per cent of the First Nations stay under them because they are not resourced to get out from under them. When you talk about having democratic, accountable, responsible government, that is the first thing we point to when

nous avons mis en place ce que nous pensons avoir été négocié. À l’heure d’aujourd’hui, nous négocions, puis nous nous rendons compte qu’il y a un problème. Est-ce cela que vous appelez la transition?

Savez-vous vraiment d’avance quels seront les problèmes, à part ceux que vous nous avez mentionnés : l’enseignement, le renforcement des capacités et le cadre financier? S’agit-il là des seuls problèmes que vous envisagez et qui génèrent la transition?

M. Slavik : Pour ce qui est de la transition, à la façon dont j’en parle dans mon mémoire, il faut d’abord considérer le cadre financier actuel et, ensuite, le cadre financier nécessaire à la prise en compte d’autres responsabilités administratives. Tout cela est en rapport avec la capacité. Troisièmement, il faut permettre aux Premières nations d’adhérer ou pas. Quand vous dites que ces Premières nations ont rejeté la gouvernance, ce n’est pas tout à fait vrai. La plupart d’entre elles essayent de se débrouiller avec ce qu’elles ont. Elles n’envisagent tout simplement pas d’assumer d’autres responsabilités que leur transférerait l’État, que ce soit en matière d’administration des terres, d’autres actifs ou d’autres questions. Nos clients nous demandent régulièrement : « Voulez-vous négocier un accord de gouvernance de Première nation? » Ils sont tellement occupés à régler des problèmes de logement et une myriade d’autres problèmes pressants auxquels nous, nous ne sommes pas confrontés, qu’il ne leur est pas possible d’assumer un rôle élargi.

Je vais vous donner un bon exemple. Pour la moitié des Premières nations du Canada, les élections sont encore régies par le règlement découlant de la Loi sur les Indiens, même les Premières nations très bien organisées. Pourquoi? Parce que la rédaction de leur propre règlement destiné à régir les élections coutumières exige beaucoup de temps, d’efforts et d’argent, notamment sur le plan juridique, outre que la tâche est gigantesque et qu’elle est politiquement complexe. Nous avons estimé qu’un règlement destiné à encadrer les élections coutumières dans une Première nation coûte entre 25 000 et 50 000 \$ et exige 12 à 18 mois de travail. Le ministère des Affaires indiennes fait un versement unique de 5 000 \$ aux Premières nations pour ce genre d’entreprise. On se demande ensuite pourquoi la moitié seulement d’entre elles se prévalent des règlements découlant de la Loi sur les Indiens. Le règlement dont je parle explique l’absence de progrès sur le plan politique, l’absence de prise de responsabilités et les problèmes d’intégrité constatés dans les élections indiennes. Le règlement découlant de la Loi sur les Indiens donne lieu — il faut que je sois prudent dans la façon dont je vais dire cela, et je dois veiller à mettre ma casquette d’avocat.

Le président : Continuez.

M, Slavik : Le règlement découlant de la Loi sur les Indiens est incroyablement problématique, mais la moitié des Premières nations ont décidé de demeurer sous ce régime parce qu’elles n’ont pas les ressources suffisantes pour s’en dégager. Quand nous commençons à travailler avec une Première nation,

we start working with a First Nation. As long as you are under those Indian Act, two-year regulations, a First Nation will never progress.

Let me give you a quick example. Taking a claim to negotiation takes eight years. During that period of time we can work with as many as four different First Nation councils. Every time a new council comes in, we lose six months to a year in negotiating time while they are brought up to speed. We readjust our mandate, and they get in by criticizing the last council. It is an election cycle designed to keep people underdeveloped.

There is no single greater impediment to First Nation development than the Indian Act election regulations. That is the single biggest impediment. If you want to have a big short-term impact, urge that those regulations be changed and the government make more resources available to First Nations to develop customary election regulations.

In Meadow Lake, as part of developing and implementing this agreement, all the First Nations there are moving out from under the Indian Act Election Regulations into their own customary election regulations. They provide longer terms in office, greater participation in the electoral process, more expeditious low-cost appeal mechanisms, grounds for removal and suspension, grounds for accountability and for conflict of interest, none of which are in the Indian Act Election Regulations. All the things that create accountability and responsibility for First Nation governance are not in the regulatory framework under which they are elected.

I am aware that there is a lot of criticism about the accountability of First Nation governments and their integrity. That is because of the regulatory and fiscal framework under which they have to work. Anyone who has been in the business will tell you that.

[Translation]

Senator Gill: I would like to begin by congratulating you on your presentation. I think that people whose experience with Aboriginal peoples goes back a long way hold convictions very much like yours. People have to understand, study and think about the situation to reach the conclusions you have arrived at. I congratulate you for taking the time to do so and I think that your comments concerning the governance of band councils, *inter alia*, will resonate with many people.

In the 1970s, I was the chief of a community in northern Quebec. At that time, there were two options open to us for taking charge, that is, try and convince Indian Affairs to accept our rules or accept the programs as managed by Indian Affairs. We chose the second option since we wanted to make some progress.

nous discutons tout de suite de la notion de gouvernement démocratique et responsable. Dans la mesure où une Première nation demeure sous le régime de la Loi sur les Indiens et d'un règlement d'application de deux ans, elle ne peut pas progresser.

Permettez-moi de vous donner un rapide exemple. Prenons une revendication dont la négociation s'étale sur huit ans. Pendant tout ce temps-là, nous travaillons avec différents conseils d'une même nation, jusqu'à quatre. Chaque fois qu'un nouveau conseil est nommé, nous perdons six mois à un an de négociation, le temps de l'amener au régime de croisière. Nous rajustons notre mandat pendant que le nouveau conseil critique le précédent.

Ce cycle d'élection est conçu pour maintenir tous ces gens-là en situation de sous-développement. Il n'est pas de plus grande entrave au développement d'une Première nation que le règlement régissant les élections en vertu de la Loi sur les Indiens. C'est la plus grosse entrave. Si vous voulez obtenir un effet immédiat, insistez donc pour que ce règlement soit modifié et que le gouvernement débloque davantage de ressources pour les Premières nations afin qu'elles puissent adopter des règlements qui leur permettront de tenir des élections coutumières.

À la faveur de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'entente de Meadow Lake, les Premières nations sont en train de passer de l'ancien règlement électoral découlant de la Loi sur les Indiens à leur propre régime électoral coutumier. Celui-ci prévoit des mandats plus longs, une meilleure participation au processus électoral, des mécanismes d'appel plus expéditifs et moins coûteux, des motifs de révocation et de suspension, des mécanismes de reddition de compte et de règlement des conflits d'intérêts, autant de dispositions que l'on ne retrouve pas dans le règlement régissant les élections en vertu de la Loi sur les Indiens. Tout ce qui détermine la responsabilisation et la responsabilité en matière de gouvernance par les Premières nations ne se retrouve pas dans le cadre réglementaire qui régit les élections.

Je suis au courant de toutes les critiques formulées au sujet de la responsabilisation des gouvernements de Premières nations ainsi que de leur intégrité. Eh bien, les dérapages s'expliquent par le cadre réglementaire et financier qu'elles doivent respecter. Tous ceux qui évoluent dans ce milieu vous diront la même chose.

[Français]

Le sénateur Gill : Premièrement, j'aimerais vous féliciter pour votre exposé. Je pense que les gens qui ont une expérience de longue date avec les Autochtones ont des convictions qui ressemblent énormément aux vôtres. Les gens doivent comprendre, étudier et réfléchir à la situation pour arriver aux conclusions auxquelles vous êtes arrivé. Je vous félicite pour le temps que vous y avez consacré et je pense bien que plusieurs se reconnaîtront dans vos propos, concernant la gestion, entre autres, des conseils de bande.

Dans les années 1970, j'ai été chef d'une communauté au nord du Québec. À ce moment-là, deux possibilités s'offraient à nous pour prendre en charge : essayer de convaincre les Affaires indiennes d'accepter nos règles ou accepter les programmes tels qu'ils étaient gérés par les Affaires indiennes. Cette dernière option était privilégiée car nous voulions progresser.

I wish to corroborate what you said earlier, namely that the problem is that the first program that was decentralized, if you like, that Aboriginal people took charge of, was social assistance. Indian Affairs was unable to manage this file. They were embarrassed by this program; it was a mess. So the first program transferred to the band council was social assistance.

Which leads me to say that, in general, Indians assume First Nation responsibilities, but without the fiscal framework to do the job right. I am afraid that, if they waited until they had an adequate fiscal framework, the communities would not yet be managing their own business.

I would like to know why, according to you, First Nation chiefs have so little credibility? Why are the abilities, the management talents and the difficulties Aboriginal representatives have to deal with not appreciated as they should be? Why is it like that? I imagine that it is because of history, but what do we have to do to fix the situation?

[English]

Mr. Slavik: Senator, I do not have a quick or easy answer to that question. There are a lot of myths and misunderstandings about the reality of First Nation governments and leadership in the country. They are perpetuated by some in the media and perpetuated by some for short-term political gain.

This conversation — that is, the adversarial conversation, the cynical conversation, the suspicious conversation — is damaging relations between Aboriginal people and Canadians. We need a much more engaged, compassionate, fact-based discussion around First Nation governance. We need fewer ideologues on both sides of this conversation.

There is an element within the Aboriginal community that is sovereignist and nothing less than some sort of sovereignty nationhood, with whatever that means, is acceptable to them. On the other hand, there are those within the non-Aboriginal community who believe First Nation governments are undemocratic, irresponsible, corrupt and not representative of their people. Neither of these are representative of the core of their respective constituencies. We need to have a much more informed dialogue about the fiscal, political and jurisdictional realities of First Nations, and the work you are doing is casting an important light on that.

I speak all the time to people who want to know about Aboriginal communities, and most of them have never had to deal with an Aboriginal leader. Almost without exception, when they meet the chiefs and people I work with, they are favourably impressed. Their opinion changes and they understand situations differently.

We need to have that dialogue and we need to have it in Ottawa, because within Ottawa there persists in key central agencies a number of myths and misunderstandings about what

Je veux corroborer ce que vous avez dit tantôt : Le problème, c'est que le premier programme qui a été décentralisé, si vous voulez, qui a été pris en charge fut l'assistance sociale. Les Affaires indiennes étaient incapables de gérer ce dossier. Ils étaient embarrassés par ce programme, c'était épouvantable. Donc, le premier programme qui a été transféré au conseil de bande a été l'assistance sociale.

Ce qui m'amène à dire que les Indiens, en général, prennent les responsabilités des Premières nations, mais sans le cadre fiscal pour le faire correctement. S'ils attendaient d'avoir le cadre fiscal adéquat, les communautés ne gèreraient pas encore leurs propres affaires. Il faut le dire.

J'aimerais savoir pourquoi, d'après vous, les chefs des Premières nations ont si peu de crédibilité? Pourquoi est-ce qu'on n'apprécie pas à leur juste valeur les capacités, les talents de gestion et les difficultés auxquels les représentants autochtones doivent faire face? Pourquoi est-ce comme cela? J'imagine que c'est à cause de l'histoire, mais que doit-on faire pour corriger la situation?

[Traduction]

M. Slavik : Sénateur, je n'ai pas de réponse rapide ni facile à cette question. La réalité des gouvernements et des dirigeants de Premières nations au Canada fait l'objet d'un grand nombre de mythes et de malentendus qui sont perpétués dans certains médias et par certains politiciens pour des gains à brève échéance.

Tout ce discours — c'est-à-dire celui de la confrontation, du cynisme et de la suspicion — ne fait qu'endommager les relations entre les peuples autochtones et les Canadiens. Nous devons nous mobiliser davantage, faire preuve de plus de compassion et tenir des discussions fondées sur des faits au sujet de la gouvernance des Premières nations. Il faut écarter les idéologues des deux côtés.

Une partie des Autochtones sont souverainistes et estiment qu'il leur faudrait obtenir une sorte de souveraineté nationale assortie de tout ce que cela peut représenter. D'un autre côté, il y a les non-Autochtones qui croient que les gouvernements de Premières nations ne sont pas démocratiques, qu'ils sont irresponsables, corrompus et non représentatifs de leurs électeurs. Or, aucun de ces deux pôles n'est représentatif du milieu dans lequel ils se situent. Nous devons tenir un dialogue beaucoup plus éclairé sur les réalités financières, politiques et juridictionnelles des Premières nations, et le travail que vous effectuez va justement nous aider à éclairer tout le débat.

Je prends régulièrement la parole devant des groupes de gens qui veulent connaître les communautés autochtones et qui, pour la plupart, n'ont jamais eu à traiter avec des chefs autochtones. Quand ces gens-là rencontrent des chefs et des peuples autochtones avec qui je travaille, ils en ressortent presque toujours favorablement impressionnés. Leur opinion change et ils appréhendent la situation de façon différente.

Nous devons tenir ce genre de dialogue et nous devons le faire ici, à Ottawa, parce que c'est à Ottawa où persistent un certain nombre de mythes et de malentendus, au sein des organismes

First Nation government is, what it is trying accomplish and what it needs to achieve not only its goals but the goals of all Canadians for First Nations.

Those are my thoughts on your question. I am perhaps repeating myself, but that is the dialogue that needs to happen. We have to cut to the chase.

[*Translation*]

Senator Gill: Furthermore, things are getting subtler all the time. Before, the programs were decentralized by department, by compartment — education, housing, social services, and so on. Nowadays, many communities have agreed to decentralization of the global budget. That means — for my colleagues' information — that when things were decentralized by department, by activity, there were also rules that required the band councils and others to follow the same rules as their neighbours; there were standards. It cost a certain amount to send a child to school, to university, so these rules were followed. Today they have overall funding. If a band council is short of money for education, too bad. Now you have to be responsible. People take the money from other services and eliminate or reduce education services and then they say people do not know how to administer. But the money is not there. People do not know about these subtleties.

[*English*]

Mr. Slavik: Let me give you an example. One of our clients, a tribal chief, is a former school principal. They were negotiating funding for the operation of their on-reserve school, an area where they had taken over administration of this program. They are from an area in Western Canada where teachers' salaries have increased immensely as a result of inflation, higher costs and new negotiated teaching arrangements.

The average teaching salary off reserve rose a considerable percentage. Their budget for on-reserve education flat-lined. What happened? They lost all their good teachers who could get better paying jobs elsewhere. The result was that they were required to hire first- and second-year teachers to work in some of the toughest schools in the country, and we wonder why educational outcomes are not good.

First Nation funding arrangements are based on national inflation rates and national growth rates, so if you have an area of high growth, high inflation and high wages, First Nations are left even further behind in light of the facts of their regional economy.

centraux, au sujet de ce qu'est un gouvernement de Première nation, de ce qu'il est destiné à réaliser et de ce qu'il faut pour que ce gouvernement réalise non seulement ses objectifs, mais aussi ceux que les Canadiens espèrent pour l'ensemble des Premières nations.

Voilà quelles étaient mes réflexions sur cette question. Quitte à me répéter, je pense qu'il faut tenir ce genre de dialogue. Nous devons arrêter de tourner en rond.

[*Français*]

Le sénateur Gill : Et l'on devient de plus en plus subtil, en plus : Avant, on décentralisait les programmes par service, par compartiments — éducation, habitation, services sociaux, et cetera, aujourd'hui, plusieurs communautés ont accepté une décentralisation de budget global. Cela veut dire — pour l'information de mes collègues — qu'au moment où on décentralisait par service, par activité, en même temps, il y avait des règles qui voulaient que les conseils de bande et les autres suivent les mêmes règles que leurs voisins; il y avait des standards. Cela coûtait un certain montant pour envoyer un enfant à l'école, à l'université, donc on suivait ces règles. Aujourd'hui, ils ont un financement global. Si un conseil de bande manque d'argent dans l'éducation, c'est tant pis. Tu dois maintenant être responsable. On va chercher de l'argent dans d'autres services et on prive ou on réduit les services de l'éducation et on dit que les gens administrent mal. Mais l'argent n'est pas là. Les gens ne sont pas au courant de ces subtilités.

[*Traduction*]

M. Slavik : Permettez-moi de vous donner un exemple. L'un de nos clients, un chef de tribu, est un ancien directeur d'école. Son administration était en train de négocier des fonds pour financer le fonctionnement de l'école de la réserve après que la Première nation eut assumé l'administration de ce genre de programme. Cette Première nation se trouve dans un coin de l'Ouest du Canada où les salaires des enseignants ont considérablement augmenté à cause de l'inflation, où les prix sont très élevés et où il a fallu négocier de nouveaux arrangements en matière d'enseignement.

Le salaire moyen des enseignants en dehors de la réserve a considérablement augmenté, mais le budget consacré à l'éducation dans la réserve, lui, n'a pas bougé. Résultat : l'école a perdu tous ses bons enseignants qui ont trouvé des emplois mieux rémunérés ailleurs. Elle a donc dû embaucher des enseignants ayant un ou deux ans d'expérience pour venir travailler dans certaines des écoles les plus dures du pays. On se demande ensuite pourquoi les résultats scolaires ne sont pas bons.

Les mécanismes de financement des Premières nations sont fondés sur le taux d'inflation national et sur le taux de croissance de l'économie nationale. Ainsi, dans une région à forte croissance où le taux d'inflation et les salaires sont élevés, les Premières nations sont encore plus pénalisées par le simple effet de leur économie régionale.

We just had three clients lose top-notch fiscal administrators to the private sector. They could make 50 per cent more money. I am speaking of Alberta now. How can First Nations possibly maintain the quality of administrative services they require in that environment when their budget has been flat-lined for five years and has not kept up with either inflation or population increases? I know it is a different question than the question your bill is addressing, but you cannot expect First Nations to expand in new areas of jurisdiction when they cannot handle what they have.

I want to make a final point. There is a myth out there perpetuated by the Department of Finance. If I could name names, I would. I do not know the names; I just know the department. It is the myth that First Nations are not paying their way for government services. Therefore, any own-source revenue — that is, revenue they raise from taxing third parties, bingos, commercial activities — should be deducted on an escalating scale from funds they are already receiving.

Let me see if I understand this right. They are already being hugely under-funded. They are being asked to go out and raise money for their schools, money for their post-secondary education, money to cover the cost of their administration, and what does Canada want to do? Start slipping it away on this side of the table.

No other relationship between a junior and senior level of government has those clawback provisions. If the City of Edmonton, through EPCOR, makes tens of millions of dollars to supplement municipal services in Edmonton, the province does not claw it back; but if a First Nation makes \$8 million and enters into a self-government agreement with an OSR provision, it drains out the back side. Where is the incentive for First Nation governments to enter into self-government agreements if the fiscal effect is that Canada claws back its already limited resources? No one will go under the inherent rights policy with that kind of fiscal arrangement.

The other myth out there is that First Nations do not finance their government. The reality is that First Nations, at least in Western Canada, pour hundreds of millions of dollars of their own money into housing, job creation, social services and recreational services that is never recognized in the accounting arrangements. There is a view out there that First Nation governments are being entirely financed by the federal government and that this has to change, and that leads to their lack of accountability. That is a myth, senators, yet that is the myth that drives the fiscal framework that the Department of Finance insists that the Department of Indian Affairs follow.

Trois de nos clients viennent juste de perdre des administrateurs de services financiers de haut calibre qui sont allés dans le secteur privé où ils gagnent 50 p. 100 de plus. Je parle ici d'une situation qui s'est produite en Alberta. Comment peut-on espérer que les Premières nations maintiennent la qualité de leurs services administratifs dans de telles conditions quand leurs budgets n'ont pas bougé en cinq ans et n'ont suivi ni la progression de l'inflation, ni l'augmentation démographique? Je sais que c'est là une question différente de celle qui est abordée dans votre projet de loi, mais vous ne pouvez pas vous attendre à ce que les Premières nations acceptent d'autres champs de compétence quand elles ne sont même pas en mesure de correctement administrer ceux dont elles ont la charge.

Je veux dire une dernière chose. Il y a un mythe qui est perpétré par le ministère des Finances. Si je le pouvais, je vous donnerais des noms, mais je n'en ai pas. Tout ce que je sais, c'est que cela vient de ce ministère. Ce mythe veut que les Premières nations ne paient pas leur dû pour les services gouvernementaux dont elles bénéficient. D'où le raisonnement voulant qu'il faudrait déduire du financement qu'il leur est accordé toutes leurs recettes en propre — c'est-à-dire celles provenant des taxes imposées sur des tierces parties, sur les bingos et les activités commerciales — et cela de façon progressive.

Alors, voyons si j'ai bien compris. Les Premières nations sont déjà incroyablement sous-financées. On leur demande de trouver elles-mêmes les fonds nécessaires pour leurs écoles, pour financer l'enseignement postsecondaire et pour financer leurs coûts administratifs. Que veut le Canada? Commencer à tout pousser d'un côté de la table.

On ne retrouve ce genre de récupération fiscale dans aucune autre relation entre un ordre de gouvernement supérieur et un gouvernement inférieur. Si, grâce à EPCOR, la ville d'Edmonton parvenait à dégager des dizaines de millions de dollars pour financer des services municipaux supplémentaires, la province ne chercherait pas à les récupérer par ailleurs. En revanche, si une Première nation faisant rentrer huit millions de dollars dans ses caisses concluait une entente d'autonomie gouvernementale comportant une disposition de financement par les revenus autonomes, elle verrait ses propres recettes diminuer. Qu'est-ce qui peut inciter un gouvernement de Première nation à conclure une entente d'autonomie gouvernementale si Ottawa récupère de l'argent sur des ressources déjà limitées? Personne ne se prévaudra de la politique sur les droits inhérents si l'on s'en tient à ce genre de mécanisme de financement.

L'autre mythe veut que les Premières nations ne financent pas leurs propres gouvernements. En réalité, les Premières nations, du moins celles de l'Ouest canadien, injectent des millions de dollars de leur propre argent dans le logement, la création d'emplois, les services sociaux et les services de loisirs qui ne sont jamais pris en compte dans les formules comptables. Les gens estiment que les gouvernements des Premières nations sont entièrement financés par le gouvernement fédéral et que cela doit changer parce que cette situation les rend irresponsables. C'est un mythe, sénateurs, mais ce mythe conditionne le cadre financier défendu par le ministère des Finances et appliqué par le ministère des Affaires

There needs to be a careful exploration of the fiscal realities of First Nation governments and the myths that are perpetuating the current, unacceptable fiscal framework.

The Chairman: Thank you, Mr. Slavik. You have entered into some very contentious and controversial areas this evening. I know that you bring with you a vast experience.

Mr. Slavik: I do not mean to cause you grief.

The Chairman: You have not caused us grief. You have brought forward the realities that exist out there.

Just this week I met with six Aboriginal leaders in my office. They were from a remote area with 10,000 people, and no airport, no railway, no roads in. The only thing of any prominence in the area is a dialysis machine to deal with the severe diabetes situation that exists in the communities. I can tell you that the more I sit on this committee, the more I am encouraged by the membership of my committee and the strengths of you people, each and every one of you, in working on issues such as this.

Mr. Slavik, as far as the self-government legislation is concerned, as you know, I am the proponent of it. We are looking for ways as to how our Aboriginal peoples can take control of their own destiny in a manner whereby they can share the wealth and the success of our great country.

I want to thank you for coming here tonight and sharing with us your views. I look forward to working with you because I know you have many files.

Mr. Slavik: Thank you, senator.

The Chairman: Before we begin with Professor Morse, I would like to read a letter to my colleagues because I think it should be on the record. It is a letter that I received as Chair of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. It reads:

Dear Senator St. Germain:

I write today to thank you and the Members of your Committee, for your special study on the Federal Specific Claims Process entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*.

This is an excellent report from the way you characterize the choice facing Canada in the title through to your recommendations. The forward sets out in simple terms the dilemma facing First Nations within the current policy and structures. I hope it will help interested Canadians understand this difficult challenge.

I also want to thank you personally for your efforts to publicize the Report, particularly your Op Ed in the Citizen of February 16, 2007. If you have any further

indiennes. Il va falloir soigneusement explorer les réalités financières des gouvernements des Premières nations ainsi que les mythes qui sous-tendent la pérennisation de l'actuel cadre de financement qui est inacceptable.

Le président : Merci, maître Slavik. Vous venez de soulever quelques questions très litigieuses et prêtant à controverse. Je sais que vous vous appuyez sur une vaste expérience

M. Slavik : Je ne voulais pas vous faire de peine.

Le président : Vous ne vous en faites pas. Vous avez parlé de choses bien réelles.

Cette semaine, j'ai rencontré six dirigeants autochtones dans mon bureau. Ils représentaient une communauté éloignée de 10 000 âmes où il n'y a ni aéroport, ni chemin de fer, ni route. La seule chose qui soit vraiment digne de mention dans ce coin, c'est un rein artificiel justifié par la prévalence du diabète qui fait des ravages là-bas. Je vais vous dire une chose : plus je préside à ce comité et plus je me sens porté par ceux et celles qui en sont membres et par la force de gens comme vous qui travaillent dans des dossiers comme celui-ci.

Maître Slavik, comme vous le savez, je suis favorable à l'adoption d'une loi destinée à régir l'autonomie gouvernementale. Nous cherchons des façons de permettre aux peuples autochtones de prendre leur destinée en main de sorte qu'ils puissent recevoir leur part de la richesse et des réalisations de notre grand pays.

Je tiens à vous remercier de vous être déplacé et de nous avoir fait partager votre point de vue. Je m'attends à vous revoir au comité, parce que je sais que vous ne manquez pas de dossiers.

M. Slavik : Merci, sénateur.

Le président : Avant que nous ne passions au professeur Morse, je vais faire lecture d'une lettre à mes collègues parce que je pense qu'il y a lieu de la consigner dans la retranscription. Elle est adressée au président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je vous la lis :

Sénateur,

La présente a pour objet de vous remercier, vous-même et les membres de votre comité, pour l'étude spéciale que vous avez réalisée au sujet du processus fédéral de règlement des revendications particulières, intitulée *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*.

Il s'agit d'un excellent rapport pour la façon dont vous qualifiez le choix auquel le Canada est confronté, à la fois dans le titre et dans vos recommandations. L'avant-propos énonce en termes simples le dilemme auquel se heurtent les Premières nations dans le contexte de la politique et des structures actuelles. J'espère qu'il aidera les Canadiennes et les Canadiens qui s'intéressent au dossier à comprendre la difficulté de cette problématique.

Je tiens également à vous remercier personnellement des efforts que vous avez déployés pour promouvoir ce rapport, surtout dans votre article d'opinion publié dans le Citizen

thoughts on raising awareness of the Report and its findings, I would be happy to discuss them with you.

In closing, I would ask you and the Committee to urge the Government to respond in an expeditious manner.

It is signed by Phil Fontaine, National Chief.

I want to thank each and every one of the members of the committee who worked on this report because without all of us working together as a team, we would not have been able to accomplish that and gain the recognition that we have as a committee.

Professor Morse, welcome. I have had the privilege of listening to your testimony in the past. I look forward to hearing what you have to say this evening, as are my colleagues.

Bradford W. Morse, Professor, Faculty of Law, Common Law Section, Ottawa University, as an individual: Thank you very much, Senator St. Germain. I do appreciate the invitation and honour to be here today to have an opportunity to share some ideas and experience from the 30 plus years I have been involved in Aboriginal legal issues on all sides of the table, working for First Nations and Metis organizations, the federal government, provincial governments, and various foreign governments and indigenous peoples organizations in other countries. It is a delight to be in this absolutely beautiful room, one that all Canadians should appreciate. This is a particularly appropriate room being on Algonquin territory as well.

I congratulate you and echo the words of National Chief Phil Fontaine on that report as well as your economic development report and, frankly, the work of this committee overall. In terms of the first nations self-government recognition bill we are discussing this evening, but also in general, this committee has provided a unique opportunity for Aboriginal and non-Aboriginal Canadians to come together around issues of mutual concern. One of our challenges in Canada today is we have too few places where that dialogue and discussion can occur and where we can fulfil our objectives of reconciliation.

I will quote from Mr. Justice Binnie speaking on behalf of the Supreme Court of Canada in the *Mikisew Cree First Nation* case from December of 2005, a dispute between the Mikisew Cree First Nation from Northern Alberta and Heritage Canada. Mr. Justice Binnie said:

The fundamental objective of the modern law of aboriginal and treaty rights is the reconciliation of aboriginal peoples and non-aboriginal peoples and their respective claims, interests and ambitions. The management of these relationships takes place in the shadow of a long history of grievances and misunderstanding. The multitude of smaller grievances created by the indifference of some government officials to aboriginal people's concerns, and

du 16 février 2007. Si vous avez d'autres idées sur la façon de mieux faire connaître ce rapport et ses conclusions, je serais très heureux d'en parler avec vous.

Pour terminer, je vous invite, vous-même et le Comité, à exhorter le gouvernement à donner rapidement suite à ce rapport.

Et c'est signé par Phil Fontaine, Chef national

Je tiens à remercier tous les membres du comité qui ont collaboré à ce rapport, parce que si nous n'avions pas travaillé comme une équipe, nous n'aurions pas pu réaliser ce que nous avons réalisé, ni gagner la reconnaissance qu'a acquise le comité.

Bienvenue, professeur Morse. J'ai eu le privilège de vous entendre témoigner dans le passé et j'ai hâte de recommencer l'expérience ce soir, tout comme mes collègues d'ailleurs.

Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel : Merci beaucoup, sénateur St. Germain. J'apprécie votre invitation et l'honneur que vous me faites de pouvoir vous faire part de certaines idées et de mon expérience dans les dossiers juridiques concernant les Autochtones. Dans mes 30 années, au bas mot, j'ai représenté un peu toutes les parties, puisque j'ai travaillé pour des organisations de Premières nations et des organismes métis, pour le gouvernement fédéral, pour des gouvernements provinciaux et pour différents gouvernements étrangers et organismes de peuples autochtones d'autres pays. Je suis ravi de me retrouver dans cette salle absolument splendide que tous les Canadiens devraient pouvoir apprécier. Son choix est approprié puisqu'elle se trouve en territoire algonquin.

Je vous félicite et je me fais l'écho du Chef national Phil Fontaine à propos de ce rapport de même que de votre étude sur le développement économique et, disons-le, à propos du travail d'ensemble de votre comité. Pour ce qui est du projet de loi prévoyant la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Premières nations dont il est généralement question, mais surtout ce soir, votre comité a donné une occasion unique aux Autochtones et aux non-Autochtones de se réunir pour discuter de problèmes d'intérêt commun. L'un de nos défis au Canada aujourd'hui, c'est que nous n'avons pas beaucoup l'occasion de tenir ce genre de dialogue et d'échanges et de travailler dans le sens de nos objectifs de réconciliation.

Je vais vous citer le juge Binnie qui s'est exprimé au nom de la Cour suprême du Canada dans un arrêt de décembre 2005 concernant une cause qui opposait la Première nation crie Mikisew, du Nord de l'Alberta, à Patrimoine canadien. Voici ce qu'a écrit le juge Binnie :

L'objectif fondamental du droit moderne relatif aux droits ancestraux et issus de traités est la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones et la conciliation de leurs revendications, intérêts et ambitions respectifs. La gestion de ces rapports s'exerce dans l'ombre d'une longue histoire parsemée de griefs et d'incompréhension. La multitude de griefs de moindre importance engendrés par l'indifférence de certains représentants du gouvernement à

the lack of respect inherent in that indifference has been as destructive of the process of reconciliation as some of the larger and more explosive controversies. And so it is in this case.

Mr. Justice Binnie was speaking not only to the pattern of unfortunate relationships occurring far too often between government departments, in that case federal departments. It can also be provincial departments or municipal governments and the private sector as well, from time to time, with Aboriginal peoples. He was speaking to all Canadians when he attempted to articulate for a unanimous court the fundamental objective of the modern law in Aboriginal and treaty rights, and I suggest for Canadian law in general, which is the reconciliation of Aboriginal and non-Aboriginal peoples. He also stressed something too little understood. When he speaks in terms of “their respective claims, interests and ambitions,” it is not the claims, interests and ambitions just of First Nations, Metis and Inuit peoples that the court was speaking to. It was also the claims, interests and ambitions of non-Aboriginal peoples. He was suggesting it is a reconciliation requiring both parties to this marriage, if you will, to appreciate the respective interests of each other, which is where we are at today. It is not just claims of First Nations or Inuit or Metis peoples against non-Aboriginal governments or non-Aboriginal Canadians. It is the claims of all on this territory and claims to the interests and ambitions we all have to flourish in this territory together.

I would like to make six key points and suggestions on the bill itself. First is the cost of inaction. The reality is that the direct process costs of First Nation interactions with federal and provincial governments are immense. They are not just the direct financial outlay costs of budgets and funding for discussions; it is the lost economic opportunities. It is the waste of human hopes, the compounding of frustration for First Nations day after day by operating within a thoroughly unacceptable circumstance. I do not think any Canadians would relish the current reality as one that we should have next week, next year, next decade or next century.

By virtue of the status quo, we unfortunately tend to foster the perception among many non-Aboriginal peoples that the present is the only possible future, and that it is because of the inability of First Nations to manage their own affairs that they continue to be restricted in the severe ways that they are.

That is not the official position of the federal or provincial governments. The official position of those governments generally is to seek to negotiate new self-government arrangements, but that leads to my second point. The pace of those negotiations, as this committee knows all too well, is ridiculously slow. How could anyone design a scheme to get us from where we are to where we

l'égard des préoccupations des peuples autochtones, et le manque de respect inhérent à cette indifférence, ont causé autant de tort au processus de réconciliation que certaines des controverses les plus importantes et les plus vives. Et c'est le cas en l'espèce.

Le juge Binnie parle ici non seulement des habituelles relations boiteuses entre les différents ministères concernés, comme c'est le cas au fédéral — mais il pourrait aussi s'agir de ministères provinciaux, d'administrations municipales ou d'entreprises du secteur privé — qui peuvent être en désaccord avec des peuples autochtones. Le juge s'exprime au nom de tous les Canadiens quand il cherche à formuler l'avis unanime de la cour au sujet de l'objectif fondamental de l'interprétation moderne des droits ancestraux et issus de traités de même, selon moi, que du droit canadien en général. Je veux parler de la réconciliation entre les Autochtones et les non-Autochtones. Il insiste également sur un aspect qui est trop mal compris. Il parle des « revendications, intérêts et ambitions respectifs » plutôt que des revendications, des intérêts et des ambitions des Premières nations, des Métis et des Inuits seulement; il fait donc bien allusion aux revendications, intérêts et ambitions des non-Autochtones. Il laisse entendre que la réconciliation exige que les deux parties à ce mariage, si l'on peut s'exprimer ainsi, soient conscientes des intérêts de l'autre, ce qui nous amène à cette tribune. Il n'est pas simplement question des revendications des Premières nations, des Inuits ou des Métis contre les gouvernements non autochtones ou les Canadiens non autochtones. Il est question des revendications de tout le monde en ce qui concerne le territoire ainsi que des revendications, des intérêts et des ambitions que nous entretenons tous pour faire prospérer notre territoire commun.

Je me propose d'aborder six grands thèmes et de vous faire quelques suggestions relatives au projet de loi. Parlons d'abord du coût de l'inaction. En réalité, les coûts directs que représentent les interactions nécessaires entre les Premières nations et les gouvernements fédéral et provinciaux sont énormes. Il ne s'agit pas simplement des coûts financiers directs que sont les budgets et le financement des discussions, mais aussi des pertes d'opportunités économiques. Il faut songer à tous les espoirs déçus, au cumul des frustrations des Premières nations, jour après jour, qui doivent évoluer dans des situations particulièrement inacceptables. Je ne pense pas que les Canadiens apprécient la réalité actuelle au point de vouloir l'entretenir une semaine, une année, une décennie ou un siècle de plus.

À cause du statu quo, nous avons malheureusement tendance à entretenir l'impression, chez les non-Autochtones que le présent est le seul avenir envisageable et que c'est à cause de l'incapacité des Premières nations à gérer leurs propres affaires que celles-ci continuent à souffrir des conditions déplorables qui sont les leurs.

Ce n'est pas la position officielle des gouvernements fédéral ou provinciaux. En général, ceux-ci cherchent plutôt à négocier de nouvelles ententes d'autonomie gouvernementale, cela m'amène à la deuxième question dont je voulais vous parler. Comme votre comité le sait trop bien, le rythme de ces négociations est ridiculement lent. Comment parvenir à créer un régime qui nous

want to be if we design it on a basis in which it will take, on the current rate, somewhere in the order of 200 years to achieve our objective? That is simply not effective.

It was not the hope behind the federal inherent right policy of 1995 that in 2007 we would have achieved as little as we have, but the current management of that policy bears only a tangential relationship to what the policy itself suggested would occur.

One of the achievements of Bill S-216 is its emphasis upon its optionality, that nothing here is being imposed upon any community; it is purely an option. That, in my view, is absolutely essential in order to obtain political support both from First Nations and other Canadians. Also, it underlies what I think is the spirit of the bill itself, which is respect for the freedom of First Nations to choose their own future. How could a piece of legislation respect that freedom if it was mandatory in nature?

My next point is really the thrust of the bill itself. As its own title suggests, it is about recognition. Recognition should be the fundamental principle of the relationship between first peoples and the newcomers, no matter how many generations our ancestors might have been here. That is a fundamental principle that underlies the experience just south of the border. It has been particularly evident in legislation emanating from Congress over the past 30 years and in federal policies.

I know Senator St. Germain and others have been south of the border to see the operations of tribal governments firsthand. If there are Canadians who are fearful of what this bill might mean if enacted, we should take comfort from the experience in the United States. "Sovereignty" is a word that we have some difficulty with in Canada for a variety of reasons, but tribal sovereignty has long since been recognized from the founding days prior to the establishment of the United States and continues to be a recognized principle in the United States as a foundational aspect of the decisions of the United States Supreme Court and the U.S. government. The 1823, 1831 and 1832 decisions of the United States Supreme Court have been embraced by Canadian courts, including the Supreme Court of Canada. Just last week, those decisions were discussed by members of our court and members of the U.S. Supreme Court in the U.S. Supreme Court building.

U.S. tribes handle over \$25 billion U.S. per year. Their tribal court system handles well over 500,000 cases per year. They are involved in domestic and international trade arrangements, in all kinds of industrial activity and recreational affairs, et cetera. It is not a perfect history, by any means, or a perfect record for all tribes, but we can readily see in the U.S., as in some successes in Canada, that there is no question about the capacity of the indigenous peoples of Turtle Island or North America, when

permette de passer de la situation actuelle à celle que nous visons si, au rythme actuel, il nous faudra quelque chose comme 200 ans pour réaliser notre objectif? Ça ne fonctionne tout simplement pas.

En 1995, quand la politique fédérale sur les droits inhérents a été mise en œuvre, nous ne voulions certainement pas, en 2007, constater que nous aurions aussi mal réussi, mais il se trouve que la façon dont est actuellement gérée cette politique n'a pas grand-chose à voir avec ce qui était envisageable à l'époque où elle a été élaborée.

Ce qu'il y a de bien avec le projet de loi S-216, c'est qu'il insiste sur la notion d'optionnalité, autrement dit que rien n'est imposé à aucune communauté, que tout est facultatif. Selon moi, cette formule est essentielle pour gagner l'appui politique des Premières nations et des autres Canadiens. Par ailleurs, cette formule représente ce que je pense être l'esprit du projet de loi, soit la liberté consentie aux Premières nations de décider de leur propre avenir. Comment une mesure législative pourrait-elle respecter cette liberté si elle était contraignante?

Je veux ensuite vous parler du fondement même du projet de loi. Comme son titre le donne à penser, il porte sur la reconnaissance. La reconnaissance doit être le principe fondamental de la relation entre les peuples autochtones et les nouveaux arrivants, peu importe depuis combien de générations nos ancêtres occupent ce territoire. C'est un principe fondamental qui sous-tend l'expérience de nos voisins du sud en la matière. Cela est tout particulièrement ressorti dans les lois adoptées par le Congrès au cours des 30 dernières années, de même que dans les politiques fédérales.

Je sais que le sénateur St. Germain et d'autres sénateurs se sont rendus aux États-Unis pour voir, de visu, comment fonctionnent les gouvernements tribaux. Si des Canadiens ont peur de ce que pourrait signifier le projet de loi s'il était adopté, l'expérience américaine devrait les rassurer quelque peu. La « souveraineté » est un mot avec lequel nous éprouvons quelques difficultés au Canada, pour différentes raisons, mais la souveraineté tribale est reconnue depuis les tout premiers établissements américains, avant même qu'on ne parle des États-Unis, et elle demeure un principe admis dans ce pays au point d'être un fondement dans les arrêts rendus par la Cour suprême américaine et les décisions prises par le gouvernement des États-Unis. Les arrêts de la Cour suprême des États-Unis de 1823, de 1831 et de 1832 ont été allègrement repris par les tribunaux canadiens, notamment par notre propre Cour suprême. La semaine dernière, des membres de notre haute cour et de la Cour suprême des États-Unis ont d'ailleurs parlé de ces arrêts lors d'une réunion qui s'est déroulée dans l'enceinte même de la Cour suprême à Washington.

Les tribus américaines ont des budgets annuels qui dépassent 25 milliards de dollars américains. Les tribunaux tribaux entendent plus de 500 000 causes par an. Les tribus sont parties à des ententes de commerce intérieur et international et à toutes sortes d'activités industrielles et de loisirs. Tout ne fonctionne pas toujours impeccablement, loin s'en faut, et la fiche de route n'est pas parfaite pour toutes les tribus, mais on peut aisément conclure d'après ce qui se passe aux États-Unis, comme nous l'avons vu

having the opportunity and recognition of that opportunity, to be highly successful in a way that benefits their own communities as well as the countries that surround them.

As my final opening point, I would like to congratulate the committee on the bill and, in particular, a number of aspects of it. I congratulate you on your willingness and nerve to address one of the issues that has perplexed many non-Aboriginal governments and caused concern: addressing the question of the administration of justice in clause 11 of the bill. Federal and provincial governments have great difficulty in coming to grips with that issue. The legal profession has had concerns about this from time to time over the years. As I indicated, in the United States, where we have well over 150 tribes with functioning tribal court systems handling half a million cases each year, it can be done readily. The U.S. legal system has not collapsed. It is readily addressable.

In dealing with jurisdictional questions in clause 9(3), you propose a kind of restoration of jurisdiction, such as tribes in the United States had before the U.S. Supreme Court started clawing it back in 1978. If the bill passes, you will have solved an existing black hole for the overwhelming majority of First Nations reserves in Canada in relation to matrimonial real property. The report on the issue was released last week and the government might move forward on it. This has been a reality for men, women and children of matrimonial relationships on reserves across Canada, except for those who already have self-government agreements and for a handful under the First Nations Land Management Act. The reality is that matrimonial real property regimes established under provincial matrimonial property regimes do not apply when it comes to reserve lands when dealing with land issues regarding matrimonial property.

Similarly, you have addressed another black hole — environmental law. There, for the same reason, our scheme in Canada is to rely primarily on provincial legislation that deals with environmental land issues and environmental contamination of lands. Those provincial statutes do not apply on reserves because they cannot extend to the lands themselves. No federal legislation fills that gap. As a result, we have a minuscule and thoroughly ineffective regime under the Indian Act and its regulations with ridiculously low penalties and an extremely narrow scope, such that most environmental issues on reserve lands have no legislative management regime in place. We have been fortunate in Canada to date that we have not had significantly larger problems on reserve lands. That speaks to

dans certains cas au Canada, que la capacité des peuples indigènes de Turtle Island ou de l'Amérique du Nord n'est pas remise en question dès lors qu'ils ont la possibilité de se prévaloir des opportunités qui s'offrent à eux, et qu'on leur reconnaît cette possibilité. À partir de là, les peuples autochtones peuvent réussir au point que leurs communautés et les sociétés dans lesquelles ils évoluent en ressortent gagnantes.

En dernier lieu, je tiens à féliciter le comité pour ce projet de loi, surtout pour un certain nombre de ses aspects. Je vous félicite d'avoir eu le courage et la volonté de vous attaquer à l'un des aspects qui a embarrassé un grand nombre de gouvernements autochtones et qui a causé beaucoup d'inquiétude. Je veux vous parler de la question de l'administration de la justice visée à l'article 11 du projet de loi. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont beaucoup de difficultés à faire face à cette question. Au fil des ans, la profession légale a occasionnellement exprimé des réserves à ce sujet. Comme je l'indiquais, aux États-Unis où l'on compte plus de 150 tribus disposant de tribunaux en propre qui entendent un demi-million de causes chaque année, il n'y a pas de problème. Le système légal américain ne s'est pas effondré pour autant et la question a été facilement réglée.

S'agissant des questions de compétences visées au paragraphe 9(3), vous proposez une sorte de restauration de la compétence autochtone, comme dans le cas des tribus aux États-Unis avant que la Cour suprême de ce pays ne commence à récupérer cette compétence en 1978. Si ce projet de loi est adopté, vous aurez réussi à combler ce qui est un vide pour l'écrasante majorité de réserves de Premières nations au Canada qui ont des problèmes de biens immobiliers matrimoniaux. Le rapport concernant cette question a été publié la semaine dernière et le gouvernement pourrait agir sans tarder à cet égard. Il est ici question d'une réalité qui concerne des hommes, des femmes et des enfants unis dans des relations matrimoniales et qui vivent dans les réserves au Canada. Les seules exceptions concernent les réserves ayant conclu des ententes d'autonomie gouvernementale et une poignée d'autres Premières nations qui se sont prévalues des dispositions de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. En réalité, les régimes de biens immobiliers matrimoniaux établis en vertu de régimes provinciaux régissant la propriété matrimoniale ne s'appliquent pas sur les terres de réserve.

Vous avez comblé un autre grand vide, celui du droit environnemental. Pour la même raison que celle que je viens de donner, notre régime au Canada consiste essentiellement à s'en remettre aux lois provinciales en matière de gestion environnementale des terres et de contamination des sols. Or, ces lois provinciales ne s'appliquent pas aux réserves parce que les terres de réserve échappent à leur portée. Aucune loi fédérale ne vient combler ce vide. Ce faisant, nous nous retrouvons avec un régime étriqué et incroyablement inefficace en vertu de la Loi sur les Indiens et des règlements qui en découlent, régime qui est assorti de sanctions ridiculement faibles et qui a une portée extrêmement étroite au point que la plupart des questions environnementales concernant les terres de réserve ne sont

the effectiveness of First Nations in managing those lands. There simply is no environmental law regime in place on the vast majority of reserves in Canada.

In terms of some suggestions on the bill, I would recommend that you include an express clause to empower First Nations to enter into intergovernmental agreements. The bill speaks to this as a law-making power under Schedule 2, but there is not a provision within the bill that enables agreements more generally. It seems to me that the reality in Canada is that most intergovernmental agreements are not grounded in legislation but are grounded purely in the arrangements between governments. It is important to recognize clearly, so there is no doubt in this regard, the full capacity of any First Nations that were to opt in under this bill to negotiate such arrangements and not just to pass laws in that regard.

In the U.S., the bulk of the activity in recent decades has been between tribes and states entering into compacts on a huge array of things — automobile licence plates, tax collection, essential court services, dealing with the \$20-billion gaming industry, cross-deputization of police officers, transferring of prisoners from on-reservation courts to off-reservation facilities, on-reservation prison operations for offenders from state and district county courts. There is a huge array of state-tribal compacts. I anticipate that this will be the future for First Nations in Canada. We will see more and more of that between First Nations and municipal and provincial governments. It is important that there be no doubt about the legitimacy or enforceability of those agreements.

As an addition to clause 16 of the bill, as in previous bills, I would suggest declaring that Aboriginal lands remain within section 91(24) of the Constitution Act, 1867. In previous bills, there would still be some question about the status of lands if that were not addressed.

I am uncertain about the implications of your rewrite of the current section 88 of the Indian Act. As you know, section 88 of the Indian Act applies laws of general application from time to time in force in any province to Indian people on reserve subject to a number of limitations. You have those limitations in your clause, but you extend those provincial laws of general application not only to the members of First Nations but also to First Nation lands. I am uncertain about what the full ramifications will be to provide a general extension of all provincial land-related laws to First Nation lands. At the very least, I would suggest that that needs to be considered carefully. We do not have the case law foundation of that because it has not been there. Section 88 appeared only in the 1951 act. There has been a great deal of litigation on it but in the context of whether a

visées par aucune disposition législative. Jusqu'ici, nous avons eu la chance de ne pas connaître d'importants problèmes sur les terres de réserve au Canada. Cela en dit long sur l'efficacité avec laquelle les Premières nations gèrent leurs terres. Il n'existe tout simplement pas de régime juridique en matière d'environnement qui soit applicable à la plupart des réserves au Canada.

Quant aux suggestions que je pourrais vous faire au sujet du projet de loi, je vous recommanderais d'y adjoindre un article habilitant expressément les Premières nations à conclure des accords intergouvernementaux. Ce projet de loi traite de la capacité de légiférer à l'annexe 2, mais le texte lui-même ne renferme aucune disposition autorisant la conclusion d'accords de façon plus générale. J'ai l'impression qu'au Canada, la plupart des ententes intergouvernementales ne sont pas fondées en droit et qu'elles reposent uniquement sur les mécanismes conclus entre les gouvernements concernés. Il convient de reconnaître sans détour, afin qu'il ne demeure aucun doute à cet égard, la pleine capacité des Premières nations reconnues en vertu de ce projet de loi de négocier de telles ententes, plutôt que d'adopter des lois au coup par coup.

Aux États-Unis, l'essentiel des activités des dernières décennies a consisté, pour les tribus et les États, à conclure des pactes pourtant sur un ensemble de sujets : immatriculation des véhicules, perception fiscale, services essentiels de tribunaux, administration de l'industrie des paris d'une valeur de 20 milliards de dollars, double délégation des policiers, transfert de prisonniers de tribunaux situés dans les réserves à des établissements pénitenciers hors réserve, accueil de délinquants envoyés par des tribunaux d'État ou de comté dans des prisons de réserves. L'éventail des pactes entre les États et les tribus est énorme. Je m'attends à ce que la même chose se produise dans l'avenir au Canada. De plus en plus de conventions de ce genre seront conclues entre les Premières nations, les administrations municipales et les gouvernements provinciaux. Il est important que la légitimité ou le caractère exécutoire de ces ententes ne soient pas remis en question.

Il conviendrait d'ajouter à l'article 16 du projet de loi, comme dans les projets de loi précédents, que les terres autochtones demeurent régies par le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Dans les projets de loi antérieurs, le statut des terres pouvait encore soulever des questions quand celui-ci n'était pas clairement tranché par ailleurs.

Je ne suis pas certain des répercussions que pourrait avoir la refonte de l'actuel article 88 de la Loi sur les Indiens. Comme vous le savez, cet article applique aux Indiens résidant dans les réserves des lois d'application générales, occasionnellement mises en vigueur par les provinces, mais moyennant un certain nombre de limitations. Vous mentionnez ces limitations dans l'article de votre projet de loi, mais vous étendez l'application de ces lois provinciales à caractère général non seulement aux membres des Premières nations, mais aussi aux terres de Premières nations. Je ne vois pas exactement quelles conséquences pourrait avoir l'application générale de toutes les lois provinciales concernant les terres aux territoires des Premières nations. Je recommande de réfléchir très prudemment à la chose. Nous ne pouvons pas nous appuyer sur la jurisprudence, puisqu'il n'en existe pas à cet égard.

provincial laws apply to reserve lands. The answer today is no. Does it apply to the people? The answer is yes, subject to the Indian Act, other federal statutes, treaty provisions or First Nation laws.

I would suggest also that it would be beneficial to include a definition of "alienation." Clause 17 sets forth rigorous rules around the ability of First Nations to alienate land but does not define "alienation." There is an implicit definition in an indirect way through section 28 of Schedule 1 of the model Constitution that can suggest what will not be included in that definition of "alienation" for those First Nations that adopt that model constitution. For First Nations who do not adopt the model, the question will be: What exactly does clause 17 cover? The intent of the drafters of the bill is that it cover alienation in the context of a conveyance of the full First Nations' interest in those lands. That is often how the term "alienation" is used in common law. However, when using it in the statute, if you do not define it, as I read the bill, it will be left up to a court to determine in the future whether it means that when a First Nation wishes to lease some of its lands, it has to go through the 80 per cent hurdle of all electors. That could be an extraordinarily difficult task for any First Nation to achieve, particularly given the growing number of non-resident members. I suggest that the committee consider that point.

Another small point arises in clause 21(2)(a) and whether you want to limit additional lands to "contiguous" lands. I can understand the objective in this provision that you are opening it up to include non-reserve lands as additional lands, and that is a positive objective. However, I am not sure whether you want to limit it to contiguous lands. For example, lands across the road are not contiguous, but they will be seen as a natural addition to the reserve. I am not sure that you want to limit it quite this much.

A second small point is under clause 22. You suggest that as soon as the First Nation opts in, all of its current trust accounts held by the Crown after a suitable accounting must be transferred. It seems to me that this should be something that a First Nation should have the ability to regard as optional; that is, the First Nation can request and Canada must transfer on request, but this creates an added burden. It will be quite a challenge for a First Nation community to make a decision it wants to opt into this bill and all of a sudden transfer all those trust accounts. If the dollar amounts are small, it may not be much of an issue, but for some communities it might be

L'article 88 n'est apparu que dans la loi de 1951. Celui-ci a fait l'objet d'un grand nombre d'instances, mais uniquement pour savoir si des lois provinciales s'appliquaient à des terres de réserve. On sait aujourd'hui que tel n'est pas le cas. Ces lois s'appliquent-elles aux Autochtones eux-mêmes? La réponse est oui, sous réserve des dispositions de Loi sur les Indiens, d'autres lois fédérales, des dispositions de traités ou des lois de Premières nations.

Je suggérerais également que l'on définisse ce qu'on entend par « aliénation ». L'article 17 fixe des règles très strictes relativement à la capacité des Premières nations d'aliéner leurs terres, mais sans pour autant définir le mot « aliénation ». On en trouve, certes, une définition implicite et indirecte à l'article 28 de l'annexe 1 de la constitution type, qui donne une idée de ce qui doit être exclu de la définition d'« aliénation » dans le cas des Premières nations optant pour cette constitution type. Quant à celles qui n'adopteront pas ce modèle, la question sera de savoir ce que signifie exactement l'article 17. Pour les rédacteurs du projet de loi, l'aliénation doit être envisagée dans le contexte du transfert complet des intérêts d'une Première nation dans le cas des terres concernées. C'est souvent la définition que l'on accorde au mot « aliénation » en common law. Toutefois, quand on emploie ce terme dans la loi, si on ne le définit pas, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi à la façon dont je l'interprète, on laisse alors le soin aux tribunaux de déterminer plus tard si une Première nation désireuse de louer une partie de ses terres devra obtenir d'abord l'assentiment de 80 p. 100 de l'ensemble des électeurs. Cela pourrait représenter une tâche dantesque pour n'importe quelle nation, surtout étant donné l'augmentation du nombre de membres non résidents. Je conseille au comité de réfléchir à cette question.

L'autre petite remarque que je voulais faire concerne l'alinéa 21(2)(a), parce que je me demande si vous voulez limiter les terres additionnelles aux seules terres « contiguës ». Je comprends que l'objectif poursuivi par cette disposition consiste à inclure les terres hors réserve au nombre des terres additionnelles, ce qui est intéressant. Cependant, je ne suis pas certain que vous vouliez limiter ces nouvelles terres aux seules terres contiguës. Par exemple, les terres situées de l'autre côté de la route ne sont pas contiguës, mais elles pourraient être considérées comme une addition naturelle possible à la réserve. Je ne suis pas certain que vous vouliez autant limiter la portée de cette disposition.

Autre petite remarque qui concerne cette fois l'article 22. Vous laissez entendre que, dès qu'une Première nation est reconnue, l'ensemble de ses actuels comptes en fiducie détenus par Sa Majesté doivent être transférés après un exercice comptable approprié. J'ai l'impression qu'une Première nation devrait avoir la possibilité de considérer que ce transfert est facultatif, autrement dit qu'elle peut demander le transfert et que le Canada doit s'exécuter en conséquence, mais cela ne va pas sans créer un fardeau supplémentaire. Il sera très délicat pour une communauté de Première nation de décider de se faire reconnaître en vertu de ce projet de loi et, soudainement, de

significant. The First Nation may prefer to leave them with the Crown for a period of time while they ramp up. I would suggest that this be left as optional rather than automatic.

Thank you very much for the opportunity to be here and make those remarks.

The Chairman: You have obviously gone over the bill in detail, and we thank you for that. I thank you for the ongoing support.

I think that you hit the nail right on the head: The cost of doing nothing is much more costly than doing something.

Senator Peterson: You talked about tribes in the United States and what they are doing regarding their economic development. It is my understanding that they own a lot of their land and are able to make fiscal arrangements much more easily than up here. Is that the case? Here there are so many hoops to go through to do something.

Mr. Morse: The experience for most of the tribes in the U.S. is that they do not own lands in the sense of fee simple title or freehold title the way most Canadians would own the land where their home is, let us say, in the city of Ottawa. Most reservation lands are still trust lands held by the U.S. government. The difference is, and it is an important difference that you flag, the capacity to manage the lands. The difference in Canada is, particularly under the Indian Act, that the regime restrains the capacity of First Nations to manage those lands. By and large, the First Nation is required to go through the Department of Indian Affairs. Unless the lands have been designated to the First Nation — under section 53, the First Nation already has a power that has been delegated to it in relation to designated lands — everything goes through the Department of Indian Affairs. Formally, the Crown would be the lessee rather than the First Nation. It is the management regime imposed under Indian Act that restrains that capacity. It is not the ownership; it is the authority of the community to manage versus the restrained power of the government. In our case, we have opted for that. In the United States, by and large, they have moved in the other direction. It is very clear that the tribes manage the lands, although the ultimate title is generally with the U.S. government, held in trust for them.

The Chairman: You have done such an excellent job, professor. You have answered all the questions. We will look at your recommendations, the six points, your suggestions and look at them seriously. My capable assistant will work on it. I want to thank you again for coming this evening and presenting to us.

devoir transférer tous ses comptes en fiducie. Si les sommes en jeu sont peu importantes, cela peut ne pas faire problème, mais pour certaines communautés, les sommes sont très élevées. La Première nation pourra préférer laisser ces sommes aux soins de l'État pendant un certain temps, jusqu'à ce qu'elle ait atteint sa vitesse de croisière. Je recommanderais qu'on donne aux Premières nations la possibilité de se prévaloir ou pas de cette disposition, plutôt que de l'appliquer automatiquement.

Merci beaucoup de votre invitation et de m'avoir donné la possibilité de vous faire part de ces remarques.

Le président : De toute évidence, vous avez étudié le projet de loi dans le menu détail et nous vous en remercions. Je vous remercie aussi pour l'appui constant que vous nous apportez.

Je pense que vous avez mis le doigt sur le bobo, soit le coût de l'inaction qui est beaucoup plus élevé que celui de l'action.

Le sénateur Peterson : Vous avez parlé des tribus aux États-Unis et de ce qu'elles font pour leur développement économique. Je crois savoir qu'elles possèdent une grande partie de leurs terres et qu'elles peuvent conclure des ententes financières beaucoup plus facilement que les Premières nations au Canada. Est-ce le cas? Ici, c'est un véritable parcours d'obstacles.

M. Morse : En fait, la plupart des tribus aux États-Unis ne possèdent pas leurs terres, en ce sens qu'elles n'ont pas de titre en fief simple ou de titre franc à la façon dont la plupart des Canadiens possèdent le lot sur lequel se trouve leur maison, comme à Ottawa. La majorité des terres de réserve sont encore retenues en fiducies par le gouvernement des États-Unis. La différence — et celle que vous soulevez est importante — réside donc dans la capacité de gérer la terre. Au Canada, surtout en vertu de la Loi sur les Indiens, le régime restreint la capacité des Premières nations de gérer leurs terres. Elles sont essentiellement tenues de s'en remettre au ministère des Affaires indiennes. À moins que la terre n'ait été désignée terre de Première nation — en vertu de l'article 53, la Première nation dispose déjà d'un pouvoir délégué dans le cas des terres désignées — tout doit passer par le ministère des Affaires indiennes. Le preneur à bail est officiellement l'État plutôt que la Première nation. Il s'agit d'un régime de gestion qui est imposé par la Loi sur les Indiens et qui restreint la capacité des Premières nations. Ce n'est donc pas une question de propriété, mais davantage une question d'habilitation à gérer la terre ou de limites que le gouvernement impose à cette habilitation. Dans notre cas, c'est ce que nous avons fait. Les Américains, eux, ont essentiellement opté pour l'autre formule. Il est clair que les tribus gèrent les terres, bien que le titre demeure en général dans les mains du gouvernement des États-Unis qui le détient en fiducie.

Le président : Vous avez fait un excellent travail, professeur, vous avez répondu à toutes nos questions. Nous allons examiner de près vos recommandations en six points ainsi que vos suggestions. Mon assistant, très compétent, s'en chargera. Je tiens encore une fois à vous remercier de vous être déplacé pour nous faire cet exposé.

Senators, we now have before us some housekeeping business, an examination of the committee's draft budget for legislation. You all have a copy. It is a very small budget: \$8,000 is not an onerous amount of money.

Are there any questions in regard to the budget? It is basically to deal with legislation that will be coming before us and the legislation that is before us now.

If there are no questions, could I have a motion to adopt?

Senator Peterson: I so move.

The Chairman: All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. It is unanimous.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:15 p.m. to examine and report upon recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

Senator Gerry St. Germain (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, good evening. It is my pleasure to welcome you to this Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the privilege of chairing this committee. Today, our committee holds its first meeting on its order of reference on recent work completed in relation to drinking water in First Nations communities.

First, let me introduce to you some of the members of our committee. On my left, from Prince Edward Island, we have Senator Hubley; on my right, from Saskatchewan, Senator Robert Peterson; beside him, from Inkerman, Quebec, Senator Charlie Watt.

The committee will be examining four recent reports published from mid-2005 to March of this year. We will be starting with a report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development on drinking water in First Nations communities published in 2005.

In order to do so, we have before us, from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment and Sustainable Development; Mr. Ronald Campbell, Assistant Auditor General; Mr. Jerome Berthelette, Principal; and Mr. André Côté, Director.

Sénateurs, nous avons à présent une question de régie interne à régler, soit l'ébauche du budget du comité pour l'étude des lois. Vous en avez tous reçu une copie. C'est un petit budget de 8 000 \$, qui ne représente donc pas beaucoup d'argent.

Avez-vous des questions à poser à ce sujet? Celui-ci vise à nous permettre d'étudier les projets de loi dont nous serons saisis et celui que nous avons devant nous.

S'il n'y a pas de question, quelqu'un pourrait-il en proposer l'adoption?

Le sénateur Peterson : J'en fais la proposition.

Le président : Que ceux qui sont pour l'indiquent en levant la main.

Des voix : D'accord.

Le président : C'est adopté à l'unanimité.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 15 afin d'étudier, pour en faire rapport, des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le sénateur Gerry St. Germain (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, bonsoir. J'ai le plaisir de vous accueillir au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur Gerry St. Germain de Colombie-Britannique et j'ai le privilège de présider ce comité. Aujourd'hui, notre comité tient sa première réunion consacrée à l'ordre de renvoi sur les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter quelques-uns des membres de notre comité. À ma gauche, nous avons le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard; à ma droite, le sénateur Robert Peterson, de Saskatchewan; à côté de lui, le sénateur Charlie Watt d'Inkerman, au Québec.

Le comité a pour mission d'examiner quatre récents rapports publiés du milieu de l'année 2005 au mois de mars de cette année. Nous allons commencer par un rapport publié en 2005 par la commissaire à l'environnement et au développement durable sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Pour ce faire, nous avons réuni divers représentants du Bureau du vérificateur général du Canada, M. Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim; M. Ronald Campbell, vérificateur général adjoint; M. Jérôme Berthelette, directeur principal; et M. André Côté, directeur.

Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Office of the Auditor General of Canada: Thank you for inviting us to participate in this hearing. We are here to discuss our September 2005 report, *Drinking Water in First Nations Communities*.

As interim commissioner, I assist the Auditor General of Canada in performing audits that deal with the federal government's management of environment and sustainable development issues.

Generally speaking, audits that deal with these issues are included in the commissioner's report to Parliament. Two years ago, my colleague, Mr. Campbell, and his team conducted an audit of drinking water in First Nations communities, and that report was included as chapter 5 in the commissioner's 2005 report to Parliament. Mr. Campbell, as you may know, is responsible for audits of Indian and Northern Affairs Canada, INAC, and for Aboriginal issues more broadly within our office.

The audit we are looking at this evening examined whether programs and funding from INAC and Health Canada had helped First Nation communities provide residents with access to safe drinking water.

INAC covers the full costs of designing, constructing and repairing water systems and also covers 80 per cent of their operation and maintenance costs.

Health Canada provides funding to First Nations to monitor and test tap water to demonstrate that it is safe for drinking. By virtue of the terms and conditions of their funding arrangements with Health Canada and INAC, First Nations are responsible for the construction and design of drinking water systems and their day-to-day operation, including water safety testing.

[Translation]

Mr. Chairman, with respect to the safety of drinking water on reserves, we found that residents of First Nations do not benefit from a level of protection comparable to that enjoyed by those who live off-reserve. This is due in large part to the fact that First Nations, unlike other communities, have no laws or regulations governing the provision of drinking water.

Both Indian and Northern Affairs Canada and Health Canada have stated that provincial jurisdiction over drinking water does not extend to reserves. Consequently, they have attempted to ensure access to safe drinking water in First Nations communities through their policies, administrative guidelines, and funding arrangements with First Nations. However, we found that this approach meant that important elements for providing safe drinking water were missing. For example, there are no approval and licensing processes for water treatment plants, no ongoing

Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim, Bureau du vérificateur général du Canada : Merci de nous inviter à participer à cette séance. Nous sommes ici pour discuter de notre rapport de 2005 intitulé *L'eau potable dans les collectivités des Premières nations*.

En tant que commissaire par intérim, j'aide la vérificatrice générale du Canada dans le domaine des vérifications liées à la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions relatives à l'environnement et au développement durable.

En règle générale, les vérifications qui traitent de ces questions sont communiquées dans le rapport du commissaire au Parlement. Il y a deux ans, M. Campbell et son équipe ont effectué une vérification qui portait sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Les résultats de ces travaux ont été présentés dans le chapitre 5 du rapport de la commissaire de 2005. Vous savez peut-être que M. Campbell est chargé, au sein de notre bureau, des vérifications d'Affaires indiennes et du Nord Canada, AINC, et des questions autochtones en général.

La vérification à laquelle nous nous intéressons ce soir a consisté à examiner si les programmes et le financement de la part d'AINC et de Santé Canada avaient aidé les collectivités des Premières nations à fournir aux résidents un accès à de l'eau potable.

L'AINC assume tous les coûts de la conception, de la construction et de la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que 80 p. 100 des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Santé Canada accorde un financement aux Premières nations pour instaurer des contrôles et effectuer des analyses de l'eau du robinet afin de démontrer qu'elle est potable. En vertu des ententes de financement conclues avec Santé Canada et AINC, les Premières nations sont responsables de la conception et de la construction des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que de leur fonctionnement quotidien et de leur entretien, y compris des analyses de l'eau.

[Français]

Monsieur le président, en ce qui concerne la salubrité de l'eau potable dans les réserves, nous avons constaté que les résidents des collectivités des Premières nations ne bénéficient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves. Cette situation est due en grande partie au fait qu'aucune loi ou règlement ne régit l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations, ce qui n'est pas le cas dans les autres collectivités.

Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada nous ont informé que la compétence provinciale en matière d'eau potable ne s'étend pas aux réserves. Ils ont donc tenté d'assurer l'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations par leurs politiques, leurs lignes directrices et leurs ententes de financement avec les Premières nations. Cependant, nous avons constaté que, en raison de cette approche, d'importants éléments pour assurer l'accès à l'eau potable manquaient. Par exemple, il n'y a pas d'approbation ni d'octroi de licence pour les stations de

monitoring, no public reporting requirements and no compliance and enforcement mechanisms. Furthermore, nobody is legally empowered to ensure that all required tests of drinking water are carried out.

Mr. Chairman, we believe that until a regulatory regime is established that is comparable with the one in the provinces, Indian and Northern Affairs Canada and Health Canada cannot ensure that First Nations people living on reserves will have continuing access to safe drinking water.

In addition to the lack of a regulatory regime, we found that Indian and Northern Affairs Canada had no comprehensive list of codes and standards applicable to the design and construction of water systems. Furthermore, we found that there were many deficiencies in the design and construction of water systems.

We found that Indian and Northern Affairs Canada's programs to support and develop First Nations' capacity to provide safe drinking water are limited. Technical support is fragmented, and many First Nations operators have difficulty meeting the education and experience requirements. Additionally the hands-on, on-site support that is available to communities is not mandatory, and is not available to all First Nations. A significant amount of the trainers' time is spent resolving technical problems rather than providing training.

We also found that regular testing of drinking water is not carried out in most communities. In addition, Health Canada has no plan to achieve, by 2008, the testing frequency set out in the *Canadian Drinking Water Quality Guidelines*.

Finally, we found that Parliament is not adequately informed about the drinking water situation on reserves. Both departments have agreed to provide Parliament with better information, beginning with the 2006-2007 fiscal year.

[English]

Honourable senators, since we issued our report, INAC — in cooperation with Health Canada as well as Environment Canada — has adopted a plan of action to address drinking water concerns in First Nations. Their March 2006 plan was also supported by the Assembly of First Nations, AFN, and touched upon most of our recommendations. One notable exception, however, is that the plan does not contain activities related to water safety testing.

INAC also issued two progress reports on that plan — in December 2006 and in March 2007. We are encouraged by the fact that these reports conclude that progress is being made in the implementation of the plan and that access to safe drinking water in First Nations communities is, in fact, improving. However, I would point out that we did not audit these reports and, therefore, cannot really comment on them this evening.

traitement de l'eau, pas de surveillance continue, pas d'exigence en matière de présentation de rapport public ni de mécanisme de respect et d'application de la loi. De plus, personne n'est légalement habilité à veiller à ce que toutes les analyses requises soient menées.

Monsieur le président, nous pensons que d'ici à ce que des règlements comparables à ceux des provinces soient instaurés, Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada ne peuvent garantir aux membres des Premières nations, qui vivent dans les réserves, un accès continue à de l'eau potable de qualité.

En plus de l'absence du régime de réglementation, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ne disposait pas d'une liste complète de codes et de normes applicables à la conception et à la construction de réseaux d'approvisionnement en eau. Nous avons également constaté de nombreuses lacunes dans la conception et la construction des réseaux.

Nous avons constaté que les programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada pour soutenir et développer la capacité des Premières nations de fournir l'eau potable ont une portée limitée. L'aide technologique disponible est fragmentée et de nombreux opérateurs des Premières nations ont de la difficulté à répondre aux exigences en matière d'étude et d'expérience. De plus, la formation pratique sur place n'est pas obligatoire et toutes les Premières nations n'y ont pas accès. Une grande partie du temps des formateurs est consacré à régler des problèmes techniques plutôt qu'à donner de la formation.

Nous avons constaté aussi qu'il n'y a pas d'analyse régulière de l'eau potable dans la plupart des collectivités. Or, Santé Canada n'a pas de plan pour atteindre, d'ici 2008, la fréquence d'analyse suggérée dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*.

Enfin, nous avons constaté que le Parlement n'était pas adéquatement renseigné au sujet de l'eau potable dans les réserves. Les deux ministères ont accepté de fournir au Parlement de l'information de meilleure qualité à compter de l'exercice 2006-2007.

[Traduction]

Honorables sénateurs, depuis la publication de notre rapport, AINC — en collaboration avec Santé Canada et Environnement Canada — a adopté en mars 2006 un plan d'action pour la gestion de l'eau potable des Premières nations. Le plan, qui a reçu l'appui de l'Assemblée des Premières nations, l'APN, couvre la plupart de nos recommandations. Cependant, il y a une exception notable : il ne prévoit pas d'activités liées à l'analyse de la salubrité de l'eau.

AINC a également produit deux rapports sur la mise en œuvre de ce plan — en décembre 2006 et en mars 2007. Nous jugeons ces rapports encourageants puisqu'ils concluent que la mise en œuvre du plan avance et l'accès à l'eau potable des collectivités des Premières nations s'améliore. Cependant, comme nous n'avons pas vérifié ces rapports, nous ne pouvons faire de commentaires sur ceux-ci.

We note that INAC officials are here this evening and will be speaking with the committee later. In these discussions, members of the committee may wish to ask INAC officials a number of questions: How will the proposed regulatory framework for drinking water on reserves address the gaps that I mentioned earlier? How will INAC's protocol for safe drinking water support the proposed regulations? How was the risk posed by drinking water systems assessed and was the methodology used consistent over time? You may also want to ask them how to reduce the number of systems at risk and how to support those communities that are most in need of technical support to operate their water treatment plants.

You may also wish to invite Health Canada and officials from that department, at some point, to discuss what actions are being taken there to ensure that drinking water is, in fact, being tested.

Mr. Chairman, that concludes my opening statement. My colleagues and I would be very pleased to answer questions that members may have.

Senator Peterson: It is kind of scary when you read through this. I guess you would not give it a passing grade, would you?

Mr. Thompson: Looking back to when we did the audit, I would say, no. Is that your summation, Mr. Campbell?

Ronald Campbell, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada: Certainly, yes.

Senator Peterson: Are you involved in the plan in terms of how the money is spent, or do you just audit what has been done?

Mr. Thompson: We would take whatever plan and program is in place that we are auditing and accept that, and we would audit the quality of the implementation of that plan. We would not get into assessing the merits of a policy that would underlie a plan.

Senator Peterson: You do not get involved with the process of what INAC is supposed to do or not do. They set the program. Am I right?

Mr. Thompson: Yes, they determine how to implement the program.

Senator Peterson: You basically said it is in terrible shape, and we should talk to them. There is nothing more you can add to this other than it is a pretty sad situation.

On the excuses of why, I guess it is because they are small communities of only 500 people. I come from Saskatchewan. We have numerous towns and villages of 300 to 500 people. They have water systems. They have water. They are doing all right. We will have to get the answers from them. Thank you very much for pointing out the seriousness of the situation with which we are faced.

Nous notons également que des représentants d'AINC sont présents ici ce soir et qu'ils s'adresseront au comité plus tard. Les membres du comité pourraient leur poser les questions suivantes : Comment le cadre réglementaire proposé pour l'eau potable dans les réserves comblera-t-il les lacunes que j'ai notées précédemment? Comment le protocole d'AINC pour l'eau potable appuiera-t-il la réglementation proposée? Comment le risque posé par les systèmes de traitement de l'eau a-t-il été évalué? La méthode utilisée pour cette évaluation était-elle toujours uniforme? Vous pourriez également leur demander comment ils comptent réduire le nombre de systèmes posant des risques et comment vont-ils appuyer les collectivités qui ont le plus besoin d'aide technique pour faire fonctionner leurs stations de traitement des eaux.

Vous pourriez aussi souhaiter inviter des représentants de Santé Canada à venir discuter des mesures prises pour garantir que les analyses de l'eau sont effectuées.

Voilà, monsieur le président, qui termine ma déclaration préliminaire. Mes collègues et moi sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le sénateur Peterson : Ces informations sont plutôt inquiétantes. Je suppose que vous ne leur accorderiez pas la note de passage?

M. Thompson : Si l'on se rapporte au moment où nous avons effectué la vérification, je dirais que non. Est-ce votre conclusion, monsieur Campbell?

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada : Absolument.

Le sénateur Peterson : Votre participation vous amène-t-elle à contrôler les dépenses qui sont faites dans l'application du plan ou vous contentez-vous de vérifier ce qui a été fait?

M. Thompson : Nous nous penchons sur le plan ou le programme en cours que nous sommes chargés de vérifier et nous examinons la qualité de la mise en œuvre de ce plan. Nous n'évaluons pas le mérite des principes qui ont donné naissance au plan.

Le sénateur Peterson : Vous n'intervenez absolument pas au niveau de ce qu'AINC est censé faire ou ne pas faire. Le ministère décide de son programme, n'est-ce pas?

M. Thompson : Oui, c'est le ministère qui décide comment mettre en œuvre le programme.

Le sénateur Peterson : Vous affirmez essentiellement que le programme est dans un état désastreux et que nous devrions intervenir. Vous ne pouvez que constater cette situation désastreuse et vous n'avez rien d'autre à ajouter.

Si l'on veut chercher à comprendre, je suppose que l'on peut dire que ce sont de petites collectivités de seulement 500 personnes. Je viens de Saskatchewan. Nous avons beaucoup de villes et de villages de 300 à 500 habitants. Ces localités ont des réseaux d'adduction d'eau. Elles ont de l'eau courante. Elles s'organisent très bien. Nous devons nous adresser à elles pour avoir des réponses. Merci beaucoup de nous avoir indiqué la gravité de la situation à laquelle nous sommes confrontés.

The Chairman: Gentlemen, in your analysis of this situation, is it a lack of funding or a lack of trained on-site personnel? Mr. Campbell, you have obviously been to some of these communities. Could you tell us whether it is a question of funding, or does it go beyond that scenario? In the presentation, Mr. Thompson pointed out that training was a challenge. Could you comment, please?

Mr. Campbell: Certainly, and thank you, Mr. Chairman. It is fair to say that drinking water supply on reserves falls into one of many areas, where the rest of Canadians live within a regulative framework in that provinces and municipalities provide services to their population. On reserves in Canada, very often there is a gap between what is available to First Nations and what is available to the rest of Canadians.

For example, I draw the members' attention to an audit report that we tabled in February 2006, which was a status report and follow-up on a number of audits that we conducted on Indian and Northern Affairs Canada and Health Canada. We identified a number of critical factors in the management of those programs. One of them, in particular, was the absence of a legislative base for services and programs that the rest of Canadians live within a regulative framework or on a legislative basis. For example, provision of health services in communities is done by Health Canada as a matter of policy, essentially because no one else is doing it. The delivery of drinking water services on reserve falls into that area as well. Probably the most critical factor in relation to this issue is that there is simply no regime or standards or regulations that people have to follow.

Senator Hubley: Indian and Northern Affairs Canada's 2001 assessment indicated that only 10 per cent of the operators met the certification requirements of their respective provinces. According to your 2005 report, most treatment plant operators in First Nations communities did not possess the knowledge and skills required to operate their plant safely. It also suggests that it is difficult to ascertain whether those certified are certified to a level of complexity of their water treatment plant. In response, the department has since established a 24-hour hot line — an emergency support — and is expanding the Circuit Rider Training Program, whereby experienced operators provide on-site training on a cyclical basis to help resident operators run their own water systems.

How many on-reserve operators were certified at the time of your report? Do you know how many are currently certified?

Jerome Berthelette, Principal, Office of the Auditor General of Canada: In our audit, we note, as the senator has pointed out, that 40 per cent of the operators were reported as being certified. In the most recent report, the number is a little less than that.

Le président : Messieurs, d'après votre analyse de la situation, est-ce un manque de fonds ou de personnel compétent sur place? Monsieur Campbell, vous êtes certainement allé dans ces collectivités. Pouvez-vous nous dire s'il s'agit d'une question de financement ou si cela va plus loin? Dans son exposé, M. Thompson a signalé que la formation posait problème. Pouvez-vous nous présenter vos observations?

M. Campbell : Certainement. Merci monsieur le président. Il est juste de dire que l'approvisionnement en eau dans les réserves est un des nombreux secteurs où le reste de la population canadienne bénéficie d'un cadre réglementaire puisque les provinces et les municipalités offrent ces services à la population. On constate très souvent un écart entre le service offert dans les réserves des Premières nations au Canada et le service offert au reste de la population canadienne.

Par exemple, j'attire l'attention des membres du comité sur un rapport de vérification que nous avons présenté en février 2006. Il s'agit d'un rapport d'étape et de suivi concernant diverses vérifications que nous avons effectuées au sujet de programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de Santé Canada. Nous avons identifié un certain nombre de points faibles dans la gestion de ces programmes. Un d'entre eux, en particulier, était l'absence de fondement législatif relativement à des services et des programmes pour lesquels le reste de la population canadienne bénéficie d'un cadre réglementaire ou d'une assise législative. Par exemple, la prestation des services de santé dans les collectivités est offerte par Santé Canada, essentiellement parce que personne d'autre ne les offre. C'est exactement la même chose pour l'approvisionnement en eau potable dans les réserves. Le facteur le plus important sans doute est l'absence de régime, de normes ou de règlement à respecter.

Le sénateur Hubley : L'évaluation réalisée par Affaires indiennes et du Nord Canada en 2001 révélait que seulement 10 p. 100 des opérateurs avaient reçu une formation conforme aux exigences d'accréditation de leurs provinces respectives. Selon votre rapport de 2005, la plupart des opérateurs des stations de traitement de l'eau dans les collectivités des Premières nations ne possédaient pas les connaissances et les compétences nécessaires pour assurer le fonctionnement sécuritaire des installations. Cela montre également qu'il est difficile de s'assurer que le personnel accrédité possède un niveau d'accréditation adapté au degré de complexité de la station de traitement de l'eau dont ils ont la charge. Le ministère a réagi depuis en créant une ligne de dépannage ouverte 24 heures sur 24 et en étendant le Programme de services itinérants de formation en vertu duquel des opérateurs expérimentés viennent sur place périodiquement pour donner une formation afin que les opérateurs en charge des stations locales de traitement de l'eau puissent se perfectionner.

Au moment de la rédaction de votre rapport, combien comptait-on d'opérateurs accrédités dans les réserves? Savez-vous combien d'entre eux sont actuellement accrédités?

Jérome Berthelette, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada : Comme le sénateur l'a signalé, nous avons rapporté dans notre vérification que 40 p. 100 des opérateurs étaient déclarés accrédités. Selon le plus récent rapport, il y en a

I believe the figure INAC quotes is that about 37 per cent are certified or have reached the first level of certification in terms of training.

The total number of operators is in their report dated March 22, 2007. At page 5, it states that there are 1,117 water system operators and backup operators across the country. If you take the percentage and apply it against approximately 1,117 water system operators, that would tell you how many are certified.

Of course, when we did the audit, there were fewer than 1,117 operators in place and, since then, they have added a number of new water treatment plants to the inventory to my knowledge.

Senator Hubley: The reduction from 40 per cent to 30 per cent is for what reason?

Mr. Berthelette: We had about 40 per cent, and the most recent numbers, as of March 2003, had 37.4 per cent. The report does not say why the number is lower than the reported number in 2005. It might be a question to ask of officials when they appear before the committee. I could give you an idea of why that is, if that would be helpful.

Senator Hubley: Yes, give me an idea.

Mr. Berthelette: The numbers are fairly close, which indicates a couple of factors. There is a certain amount of turnover within the position. As that happens, it is necessary to retrain. That would account for part of the decrease. Getting operators certified to the level required to operate their systems can be difficult. If they are operating a system beyond the level 1 type of system, which is simpler, then the amount of training and experience they require to achieve certification naturally increases.

The ability to achieve the combination of experience, education and training is more difficult, particularly when the operators' level of education might not be adequate in order to qualify to be certified. The operators are often new — because of the turnover in personnel that I mentioned — at the various water treatment plants. As well, there is the isolation factor of the communities and the inability to provide backup for the operators so they can access training programs.

A combination of those factors has kept the percentage of operators at around the 37 per cent to 40 per cent mark. The department is making efforts to provide the support required in order to ensure that the other 60 per cent to 63 per cent of the operators, who are not certified and who do not have the level of training required, have the support that they need to deliver the water safely.

Senator Hubley: Do you know if there were programs available to the other 60 per cent to improve their skills or their qualifications?

un peu moins. Je crois que le chiffre cité par AINC est d'environ 37 p. 100 d'opérateurs accrédités ou qui ont suivi une formation qui leur confère le premier niveau d'accréditation.

Le rapport publié par AINC le 22 mars 2007 indique le nombre total d'opérateurs. À la page 5, il recense au pays 1 117 opérateurs de réseau d'aqueduc et opérateurs remplaçants. Pour obtenir le nombre d'opérateurs accrédités, il suffit d'appliquer le pourcentage à ce chiffre de 1 117 opérateurs.

Bien entendu, lorsque nous avons fait la vérification, il y avait moins de 1 117 opérateurs en activité et depuis, je crois que de nouvelles stations de traitement de l'eau ont été mises en service.

Le sénateur Hubley : Comment s'explique la réduction de 40 à 30 p. 100?

M. Berthelette : Nous avons environ 40 p. 100 et, les chiffres les plus récents remontant à mars 2003, indiquaient 37,4 p. 100. Le rapport ne précise pas pourquoi le nombre est inférieur à celui qui avait été recensé en 2005. Ce serait peut-être une question à poser aux fonctionnaires qui comparaitront devant votre comité. Si cela peut vous être utile, je pourrais vous donner une idée de ce qui s'est passé.

Le sénateur Hubley : Oui, je suis curieuse d'entendre vos explications.

M. Berthelette : Les chiffres sont assez proches, ce qui révèle plusieurs facteurs. On note un certain roulement du personnel. Par conséquent, il est nécessaire de former les nouveaux employés. Cela explique en partie la diminution. Il peut s'avérer difficile de recruter des opérateurs accrédités au niveau nécessaire pour assurer le fonctionnement du réseau. Le degré de formation et d'expérience requis pour obtenir l'accréditation est naturellement plus élevé pour les réseaux d'approvisionnement en eau de niveau supérieur au niveau 1, qui correspond au système le plus simple.

Il est plus difficile de réunir la combinaison appropriée d'expérience, d'études et de formation, en particulier lorsque le degré d'éducation des opérateurs n'est pas suffisant pour les rendre admissibles à l'accréditation. Les opérateurs sont souvent nouveaux — en raison du roulement du personnel dont j'ai parlé tout à l'heure — dans les diverses stations de traitement de l'eau. Par ailleurs, il faut tenir compte du facteur d'isolement des localités et de la difficulté à trouver des opérateurs de remplacement pour permettre aux opérateurs en poste de suivre une formation.

Diverses combinaisons de ces facteurs maintiennent le pourcentage des opérateurs aux environs de 37 à 40 p. 100. Le ministère s'efforce d'accorder le soutien requis pour que les autres opérateurs non accrédités qui ne disposent pas de la formation nécessaire, soit 60 à 63 p. 100 d'entre eux, obtiennent l'aide nécessaire pour pouvoir garantir la salubrité de l'eau.

Le sénateur Hubley : Savez-vous si les opérateurs appartenant à cette tranche de 60 p. 100 bénéficiaient de programmes destinés à améliorer leurs compétences et leurs qualifications?

Mr. Berthelette: They have the Circuit Rider Training Program, which is the program that INAC relies upon in order to achieve the training required for the operators. If there are any other programs, INAC officials would be able to provide you with that information.

Senator Hubley: Do you have any comment on the Circuit Rider Training Program? Is it working?

Mr. Berthelette: We make two comments in our audit about the program. First, the program has resulted in providing more training to the operators. The operators appreciated the support that the Circuit Rider Training Program provided. Second, the trouble with the program was that when the circuit rider trainers went into the community, they spent more time trying to fix the problems that had accumulated since the last time they had been on the job and less time actually training the operators than they would have liked to have spent. Those are the two points made in the audit.

Senator Hubley: Is it noted how often circuit riders go into a community to assess or improve the systems? Are they constantly on the move from community to community?

Mr. Berthelette: The goal is to have that kind of circuit approach and have the trainer go through that circuit on a regular basis. Problems arise when there are emergencies or other priorities that cause the circuit to be broken from time to time. The circuit riders have to break the schedule and go where they are needed to assist a particular operator with a particular problem.

I do not have the information, senator, with respect to how often a circuit rider is supposed to be in a particular community, although INAC officials might be able to provide you with more specific details.

Senator Watt: In 2003, the federal government committed \$600 million over a five-year period in new funding to address, among other things, urgent water and waste water upgrades. An additional \$60 million over a two-year period was announced in Budget 2006 to help the objective of the government's water action plan.

What happened to the money? Is there any clear indication as to whether those dollars were utilized? Was it not used for this particular purpose? Was it used for something else? What happened?

Mr. Thompson: As I understand it, the \$600 million was a commitment made to spend money over a period of time. I do not have an analysis before me as to how much has been spent since that commitment was made. We could get that for you and provide it to the committee.

However, the \$600 million is an amount that would not have been spent in the first one or two years. That would be my sense. Perhaps, it might be an idea to ask our colleagues from INAC that very question.

M. Berthelette : Il y a le Programme de services itinérants de formation sur lequel AINC s'appuie pour fournir la formation nécessaire aux opérateurs. Les fonctionnaires d'AINC seront en mesure de vous dire s'il existe d'autres programmes.

Le sénateur Hubley : Que pensez-vous du Programme de services itinérants de formation? Donne-t-il de bons résultats?

M. Berthelette : Dans notre rapport de vérification, nous consacrons deux commentaires à ce programme. Premièrement, le programme a permis d'augmenter les services de formation offerts aux opérateurs. Les opérateurs apprécient le soutien que leur procure le Programme de services itinérants de formation. Deuxièmement, la difficulté à laquelle se heurtent les formateurs itinérants lorsqu'ils se rendent dans les collectivités, c'est qu'ils passent plus de temps qu'ils le souhaiteraient à régler les problèmes qui se sont accumulés depuis leur dernier passage, plutôt qu'à offrir une formation aux opérateurs. Voilà les deux points que nous avons soulevés dans le rapport de vérification.

Le sénateur Hubley : Connaît-on la fréquence des visites des formateurs itinérants qui se rendent dans les localités pour évaluer ou améliorer les systèmes? Sont-ils constamment en déplacement d'une collectivité à l'autre?

M. Berthelette : L'objectif est d'établir ce type de circuit et d'amener les formateurs à le parcourir de manière régulière. Il y a des problèmes en cas d'urgence ou lorsque d'autres priorités forcent de temps à autre à interrompre le circuit. Les formateurs itinérants doivent modifier leur emploi du temps et se rendre à l'endroit où on les réclame pour venir en aide à un opérateur aux prises avec un problème particulier.

En revanche, madame le sénateur, je ne sais pas exactement à quelle fréquence les formateurs itinérants sont censés se rendre dans les collectivités. Les fonctionnaires d'AINC seront peut-être en mesure de vous donner des détails plus précis.

Le sénateur Watt : En 2003, le gouvernement fédéral a consacré un nouveau financement de 600 millions de dollars sur une période de cinq ans, entre autres aux travaux urgents d'amélioration des stations de traitement de l'eau et des eaux usées. Le budget 2006 prévoyait une tranche supplémentaire de 60 millions de dollars étalés sur deux ans pour permettre au gouvernement d'atteindre l'objectif du plan d'action pour l'eau.

Qu'a-t-on fait de cet argent? Sait-on clairement à quoi cet argent a été utilisé? N'a-t-il pas été utilisé à cette fin? A-t-il été utilisé à autre chose? Que s'est-il passé?

M. Thompson : Je crois que cet engagement de 600 millions de dollars représentait des crédits devant être dépensés au cours d'une certaine période de temps. Je n'ai pas les chiffres devant moi et je ne peux pas vous dire combien d'argent a été dépensé dans le cadre de cet engagement. Nous pourrions fournir ces renseignements plus tard au comité.

Cependant, je n'ai pas l'impression que les 600 millions de dollars ont été dépensés au cours de la première ou de la deuxième année. Il serait peut-être bon de poser la question à nos collègues d'AINC.

Senator Watt: Could you also give us an indication as to what happened to an additional \$60 million?

Mr. Thompson: Yes, we will do that.

The Chairman: Mr. Campbell, you spoke of there being no legislative base or regulative framework. If we did have that framework, would the resources be there, and is the capacity there to make it work on the ground? If not, can you see — without treading into the department's area of responsibility — what could be done?

Mr. Campbell: That is an excellent question, Mr. Chairman. The legislative basis is hugely important. Everyone else does it that way. Without being an engineer, it would seem to me that there is much sense in it.

Would that be enough to guarantee all the problems would be resolved? Probably not. I believe you touched on one in terms of capacity. Mr. Berthelette has just answered questions about the percentage of people who were trained up to do the jobs in the communities — to deal with the issues in those plants, not only on an ongoing basis but also when emergencies arise.

Again, referring back to previous work we have done, in addition to a legislative base, there are a couple of other factors that are vitally important in ensuring that people can follow through and ensure that the actions they commit to have the results that we all want.

One of those is sustained management attention. We have had a number of cases in the past where we have made recommendations, and the government's agreed to them and made a good start. Then they get their attention diverted elsewhere where there is another crisis. The cases where we have seen success in getting problems fixed have been those where management in the department has been able to sustain their attention over the period of time that is required.

Another critical factor that we have identified is the need to have the capacity, as you said, Mr. Chairman, on the ground. That will not happen overnight. These are not a set of problems that will be resolved immediately, nor will they be resolved solely with a legislative base. However, it will be a good start because it will identify standards that have to be met, and those standards then will require that people get trained up to be able to operate within those standards.

It is a long-term commitment; and when we look at the department's reports, it is pretty clear they have a number of policy issues they must wrestle with as well before this is fully implemented. The legislative base is really important, but it is not the only thing. You are absolutely right that capacity over a long period of time is important to ensure it works on the ground.

Le sénateur Watt : Pourriez-vous également nous dire ce qu'est devenu un autre montant de 60 millions de dollars?

M. Thompson : Oui, nous vous fournirons ces renseignements.

Le président : Monsieur Campbell, vous avez parlé de l'absence d'assise législative ou de cadre réglementaire. Si ce cadre réglementaire existait, est-ce que les ressources seraient disponibles et dispose-t-on des capacités nécessaires pour assurer l'approvisionnement en eau sur le terrain? Dans la négative, pouvez-vous nous dire — sans empiéter sur le domaine du ministère — ce que l'on pourrait faire?

M. Campbell : Voilà une excellente question, monsieur le président. L'assise législative est extrêmement importante. Tout le monde procède de cette façon. Sans être ingénieur, il me semble que cette approche est logique.

Est-ce que ce serait suffisant pour garantir la résolution de tous les problèmes? Probablement pas. Je crois que vous avez touché un point sensible lorsque vous avez parlé de capacité. M. Berthelette vient tout juste de répondre à des questions concernant le pourcentage des personnes qui avaient reçu la formation nécessaire pour occuper les fonctions d'opérateurs dans les collectivités — pour faire face aux diverses situations dans les stations de traitement de l'eau, non seulement dans le cadre des opérations quotidiennes, mais également en cas d'urgence.

D'après les recherches que nous avons effectuées, il existe, en plus de l'assise législative, plusieurs autres facteurs qui sont extrêmement importants pour garantir que les opérateurs soient en mesure d'assurer le suivi des actions qu'ils entreprennent, afin d'obtenir les résultats que nous espérons tous.

L'intérêt soutenu de la direction est un de ces facteurs. Par le passé, nous avons connu plusieurs cas qui avaient fait l'objet de recommandations, acceptées par le gouvernement, et qui avaient connu un bon départ. Par la suite, l'attention s'est dirigée ailleurs, vers une autre crise. Les cas qui nous ont permis de constater de bons succès dans la résolution des problèmes sont ceux pour lesquels la direction au sein du ministère a été en mesure de soutenir son intérêt pendant la période de temps requise.

Comme vous l'avez signalé, monsieur le président, la capacité sur le terrain est un autre facteur important que nous avons identifié. Or, cette capacité ne se construit pas du jour au lendemain. Ce ne sont pas des problèmes que l'on pourra résoudre immédiatement, ni uniquement grâce à une assise législative. En revanche, ce serait un bon départ puisque cela permettrait de définir les normes à respecter, ainsi que la formation que devraient obtenir les opérateurs afin de pouvoir appliquer ces normes.

C'est un engagement à long terme; et les rapports du ministère montrent assez clairement que ce dernier a plusieurs questions stratégiques à régler avant de pouvoir mener à bien cette entreprise. L'assise législative est vraiment importante, mais ce n'est pas la seule condition. Vous avez tout à fait raison de préciser que la capacité à long terme est importante pour assurer le bon fonctionnement sur le terrain.

Mr. Thompson: To add to that, we had a recommendation that dealt specifically with capacity — it is in paragraph 5.70 — and it talks about the need to develop capacity over time in order to allow this all to work. You will see, on page 33 of our report, that recommendation set out, as well as INAC's response to it and Health Canada's response to it. There might be merit in pursuing those capacity issues with those two departments as they appear before you.

The Chairman: I was approached, when I was in Alberta, by a group that said there was the ability to monitor water systems remotely by way of technology. Did you run across any of that when you were on the ground? Apparently, there is technology now that monitors the water supply on an ongoing basis, and would not require people on the ground to do that. I do not know how reliable this is, or whether it is pie in the sky, but I have a tendency to believe this technology must be available.

Mr. Thompson: I would invite Mr. Campbell to respond.

Mr. Campbell: Yes, I believe there are a wide range of systems that are available — and probably a wide range of costs that go with them. This is solely anecdotal, but we did see a system that had some remote sensing capacity, where they could test water at various points in the system.

It was quite a sophisticated system and I believe, again from my recollection, that it does not absolve them from the need to have people on the ground to deal with things. First, the systems are quite sophisticated, so to make sure they operate all the time requires the technical capacity in the community. Second, all those systems really can do is identify where there are problems. The technical capacity is still needed to deal with the problems once they are identified.

Senator Hubley: To clarify, in your presentation, number 3 reads in part:

... INAC covers the full costs of designing, constructing and repairing water systems, and also covers 80 per cent of their operation and maintenance costs. Health Canada provides funding to First Nations to monitor and test tap water, to demonstrate that it is safe for drinking. By virtue of the terms and conditions of their funding arrangements with Health Canada and INAC, First Nations are responsible for the design and construction of drinking water systems and their day-to-day operation, including water safety testing.

Can you just explain that to me?

Mr. Thompson: I will ask Mr. Berthelette to explain that. I could try it, but he would do a much better job for the committee.

Senator Hubley: To me, it sounded as if the responsibility had shifted from the departments to the First Nation themselves. I want to be sure of that.

M. Thompson : J'aimerais ajouter que nous avons une recommandation concernant expressément les capacités. Elle se trouve au paragraphe 5.70 et il y est question de la nécessité d'augmenter les capacités au fil des années afin d'assurer le bon fonctionnement. Vous trouverez cette recommandation à la page 33 de notre rapport, ainsi que la réponse d'AINC et celle de Santé Canada. Il serait peut-être utile de soulever ces questions de capacité avec les deux ministères lorsqu'ils témoigneront devant vous.

Le président : Lorsque j'étais en Alberta, j'ai été abordé par un groupe qui affirmait qu'il était possible, grâce à la technologie moderne, de contrôler à distance les systèmes de traitement de l'eau. Avez-vous eu connaissance de cette possibilité lorsque vous avez enquêté sur le terrain? Il est possible apparemment de surveiller l'approvisionnement en eau de manière continue sans qu'il soit nécessaire d'avoir des techniciens sur place. Je ne sais pas dans quelle mesure cette technique est fiable ou si c'est un peu trop futuriste, mais j'ai tendance à croire que cette technologie existe.

M. Thompson : Je vais demander à M. Campbell de répondre.

M. Campbell : Oui, je crois qu'il existe plusieurs systèmes — dont les coûts sont aussi probablement très variables. Pour l'anecdote, je peux vous dire que nous avons observé un système équipé d'une capacité de détection à distance permettant de vérifier l'eau à divers points du réseau.

C'était un système assez perfectionné mais, si je me souviens bien, il fallait quand même des gens sur place pour assurer le fonctionnement du réseau. Tout d'abord, quand on utilise un système assez perfectionné, il faut pouvoir bénéficier en permanence des services d'un technicien dans la collectivité. Deuxièmement, la seule chose que peuvent faire ces dispositifs c'est de repérer les problèmes. Il faut quand même faire appel à un technicien une fois que les problèmes ont été repérés.

Le sénateur Hubley : J'aimerais vous demander quelques précisions au sujet du troisième paragraphe de votre exposé qui se lit comme suit :

[...] AINC assume tous les coûts de la conception, de la construction et de la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que 80 p. 100 des coûts de fonctionnement et d'entretien. Santé Canada accorde un financement aux Premières nations pour instaurer des contrôles et effectuer des analyses de l'eau du robinet afin de démontrer qu'elle est potable. En vertu des ententes de financement conclues avec Santé Canada et AINC, les Premières nations sont responsables de la conception et de la construction des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que de leur fonctionnement quotidien et de leur entretien, y compris des analyses de l'eau.

Pouvez-vous m'expliquer comment cela fonctionne?

M. Thompson : Je vais demander à M. Berthelette de vous expliquer. Je pourrais le faire moi-même, mais il va faire un bien meilleur travail que moi.

Le sénateur Hubley : D'après ce que je comprends, la responsabilité serait passée des ministères aux Premières nations elles-mêmes. Voilà ce que je veux vérifier.

Mr. Berthelette: As you described, senator, Indian and Northern Affairs Canada is responsible for providing the funding for the water treatment systems. Indian and Northern Affairs Canada also provides the operation and maintenance funding for the water treatment systems. As you pointed out, that is 80 per cent of the costs — that is 80 per cent based on formula or 80 per cent based on actual costs. In some regions, it is actual costs, and, in some regions, it is formula.

The First Nations are responsible to hire the operator and to manage the water treatment plant. This is done through contribution agreements; the allocation of responsibility is essentially done through contribution agreements. It is by that instrument that the allocation of responsibilities occurs.

Senator Hubley: On that, were you satisfied that the funding arrangement was adequate? Is it an annual figure that is negotiated or is it a global figure that is put together?

Mr. Berthelette: If you are referring to the operations and maintenance, senator, we pointed out in the audit that the 80 per cent figure is based on a formula or on actuals. That leaves 20 per cent that the community has to find, either through user fees or other sources of revenue, which, in some communities, is just not possible. As a result, the First Nation has to find that additional 20 per cent from other programs within its budget.

When we see issues related to operations and maintenance — either operations and maintenance not taking place or systems breaking down — we were told during the audit, particularly by the First Nations, that was because many of them do not have an adequate operations and maintenance budget in order to maintain the systems the way they should be maintained.

Senator Peterson: When you did your audit, you said that, although it has improved, the design, construction and maintenance is still deficient. The information we have is that INAC provides funding to assist them in the provision of these services and also monitors the design, construction and maintenance of the facilities. By monitoring, I presume they have an ownership position; they are involved in it.

They say that they provide funding for operation and maintenance for First Nations for the unit and for the staff when it is done. Again, this is an ongoing responsibility.

When you do your audit, do they provide a budget of where the money is spent and what it is spent on for you to look at and measure the outcomes, or is it just lump-sum funding that says they spend \$600 million?

Mr. Berthelette: We examined 28 individual files related to the construction and operation of particular water treatment plants. We saw evidence that, in all cases, the money that was

M. Berthelette : Comme vous l'avez dit, madame le sénateur, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé de financer les réseaux d'approvisionnement en eau. Le ministère doit également fournir les fonds nécessaires pour le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau. Comme vous l'avez fait remarquer, cela représente 80 p. 100 des coûts — c'est-à-dire 80 p. 100 calculé en fonction d'une formule ou à partir des coûts réels. Dans certaines régions, le calcul se fait à partir d'une formule et dans d'autres régions à partir des coûts réels.

Les Premières nations doivent engager l'opérateur et gérer la station de traitement de l'eau. Cela se fait par l'intermédiaire d'ententes de contribution; la répartition des responsabilités se fait essentiellement par l'entremise d'ententes de contribution. C'est de cette façon que sont réparties les responsabilités.

Le sénateur Hubley : L'entente de financement vous a-t-elle paru appropriée? L'entente consiste-t-elle à négocier un montant annuel ou un montant global?

M. Berthelette : Si vous voulez parler du fonctionnement et de l'entretien, nous avons signalé dans la vérification que le montant de 80 p. 100 est calculé à partir d'une formule ou d'après les chiffres réels. La collectivité doit donc trouver les 20 p. 100 restants, soit en appliquant des frais d'utilisation, soit à partir d'autres sources de revenu, ce qui est impossible dans certaines localités. En conséquence, la Première nation est contrainte de prélever ce montant supplémentaire de 20 p. 100 dans le budget prévu pour d'autres programmes.

Lorsque nous avons constaté des problèmes au niveau du fonctionnement et de l'entretien — soit que les activités de fonctionnement et d'entretien n'étaient pas assurées, soit que les réseaux étaient en panne — on nous a dit, au cours de la vérification, en particulier dans les Premières nations, que cette lacune était due à l'insuffisance du budget pour permettre le fonctionnement et l'entretien appropriés des réseaux.

Le sénateur Peterson : Vous avez noté au cours de votre vérification que la conception, la construction et l'entretien laissent toujours à désirer, malgré une certaine amélioration. D'après les informations que nous avons en main, AINC finance la prestation de ces services et surveille également la conception, la construction et l'entretien des installations. Je suppose que cette fonction de surveillance est liée à son statut de propriétaire; le ministère est un participant direct.

Le ministère affirme qu'il fournit le financement nécessaire au fonctionnement et à l'entretien des stations pour les Premières nations, ainsi que la rémunération du personnel une fois les travaux finis. Là encore, il s'agit d'une responsabilité permanente.

Lorsque vous effectuez votre vérification, le ministère vous présente-t-il un budget faisant état des postes de dépenses et des domaines dans lesquels les fonds ont été utilisés afin que vous soyez en mesure de vérifier les résultats obtenus, ou est-ce qu'il vous indique seulement qu'il a dépensé 600 millions de dollars?

M. Berthelette : Nous avons examiné 28 dossiers différents se rapportant à la construction et au fonctionnement de différentes stations de traitement de l'eau. Dans chaque cas, nous avons pu

to be used to construct the water treatment plants went for that particular purpose. It was used for the purpose of construction. We also saw, when we examined the files, that in many cases the department did not have sufficient proof that the water treatment plant was either built to the standard they wanted it to be built to — or expected it to be built to — or that there were no deficiencies with respect to the water treatment plant.

When we went through the files and were looking at the reports that were either being filed by the Circuit Rider Training Program or by the communities, it became evident upon reading them that — even shortly after construction — there were a number of deficiencies in terms the ability of the plant to produce the quantity or quality of water required. There were also deficiencies in the construction of the plant with respect to the layout of the plant.

While the money was used for the purposes intended, the result was not what the department had hoped to achieve by funding these plants.

Mr. Thompson: To add to that, we had a recommendation as well in our report — at paragraph 5.75 — that dealt with reporting to Parliament, and that gets at an issue that you also raised in your question about the money achieving outcomes. That is something that the departments should be measuring. We do not measure achievement of outcomes, but strongly encourage, when a government program is in place, that the departments responsible for it have a way of determining whether or not it is working.

We are getting at this business of measuring and reporting outcomes initially internally to manage, but then externally to parliamentarians for purposes of accountability. In the sense of that recommendation that we made, INAC also has a response to it, and it might be useful to discuss that with INAC officials as well.

Senator Peterson: It is appropriate to say it is not working. Everywhere in Canada water standards exist and sewage treatment standards exist, but on reserves, they do not. Why would that be? Why would we stop there?

Mr. Thompson: When we audited this for First Nations there was a different regime for water quality that existed for First Nations communities as opposed to the rest of the country.

One problem, in looking at that regime, was that there was not a regulatory framework within which water quality could be looked at and put into play. That is one of the recommendations that we made, that there be such a framework and, as I understand it, INAC is working hard to do that. They have had a separate study done of that. I believe the report of that study was tabled back in November of last year, and, therefore, believe they are moving toward putting a regulatory framework in play

constater que l'argent avait bien été utilisé pour la construction des stations de traitement de l'eau. Les crédits avaient vraiment été consacrés à la construction. Nous avons également constaté, lorsque nous avons examiné les dossiers, que dans plusieurs cas, le ministère ne détenait pas de preuve suffisante démontrant que la station de traitement de l'eau avait été construite conformément aux normes souhaitées — ou qu'il s'attendait à voir respecter. Le ministère ne disposait par ailleurs d'aucune preuve attestant que la station de traitement de l'eau ne présentait aucune anomalie.

L'examen des dossiers et des rapports présentés soit par le Programme de services itinérants de formation, soit par les collectivités, a révélé clairement un certain nombre d'anomalies. Même peu de temps après leur construction, certaines stations étaient incapables de produire de l'eau en respectant la quantité et la qualité requises. Nous avons noté également des anomalies de construction dans la disposition de la station.

Par conséquent, même si l'argent avait été utilisé aux fins auxquelles il était destiné, le résultat ne correspondait pas à l'objectif que le ministère se proposait d'atteindre en finançant ces stations.

M. Thompson : J'ai un détail à rajouter. Nous avons également dans notre rapport une recommandation — au paragraphe 5.75 — concernant le compte rendu au Parlement. Cela nous ramène aussi à la question que vous avez soulevée au sujet des résultats obtenus. Voilà un aspect que les ministères devraient surveiller. Nous ne mesurons pas les résultats obtenus, mais nous encourageons vivement les ministères responsables de programmes gouvernementaux à mettre en place une façon de vérifier si les résultats sont concluants ou non.

Nous en arrivons à la nécessité de mesurer les résultats obtenus et d'en faire rapport, au départ pour les besoins de gestion sur le plan interne, puis sur le plan externe, à l'intention des parlementaires, pour des raisons de reddition de comptes. AINC ayant également répondu à la recommandation que nous avons faite, il serait peut-être utile de soulever cette question avec les représentants d'AINC.

Le sénateur Peterson : Je crois qu'on peut dire que les résultats ne sont pas concluants. Partout au Canada, il y a des normes en matière de traitement de l'eau potable et des eaux usées, mais pas dans les réserves. Comment cela s'explique-t-il? Pourquoi pas dans les réserves?

M. Thompson : Lorsque nous avons effectué cette vérification pour les Premières nations, le régime qui s'appliquait à la qualité de l'eau dans les collectivités des Premières nations était différent de celui qui était en vigueur ailleurs au pays.

Un des problèmes tient à l'absence de cadre réglementaire permettant de vérifier la qualité de l'eau et de prendre des mesures correctives. Une des recommandations que nous avons faites concernait la mise en place d'un tel cadre et je crois qu'AINC s'efforce actuellement d'en bâtir un. Le ministère a consacré une étude spéciale à ce sujet. Je crois que les conclusions de cette étude ont été déposées en novembre dernier et que le ministère est donc décidé à mettre en place un cadre réglementaire dans les

for the First Nations communities. That simply was something that did not exist for those communities. Perhaps there is more to the story than that.

Mr. Campbell: Simply put, the provincial jurisdiction does not extend on to reserves for matters such as drinking water. Therefore, while provinces have legislation and regulation, that does not extend to reserves.

There is this gap, this void, where unless — and until — Indian and Northern Affairs Canada picks up responsibility and takes action, then there is simply a void. However, as Mr. Thompson says, the department's response is subsequent to the chapter, it certainly seems as if they are trying to fill that void and have a number of options, which I am sure their officials will be happy to talk about.

Senator Peterson: It should be beyond trying; they should fill the void. I find it astounding that the attitude to the issue of safe drinking water is, "Well, too bad, we do not have a policy or regulation for you." It is incredible.

Senator Watt: To pick up on the legislative base that Mr. Campbell mentioned, there is a private member's bill that has been floating back and forth between the House of Commons and Senate for quite some time. Could that be helpful to allow the federal government to monitor the drinking water, the accessibility of it on reserve? The federal government, I believe, says that this is under provincial jurisdiction, therefore we should not have a similar type of regime within the federal level to monitor accessible drinking water.

The Food and Drugs Act is already administering bottled water, for example, and I believe also on aircrafts, accessible waters in the aircraft. If that act could be amended to include drinking water, such as under the federal jurisdiction of a reserve, would that help? Would that allow the federal government to have a better monitoring system on the reserves since they are under the federal jurisdiction?

Mr. Campbell: I certainly would not want to comment on a bill that has not passed before Houses, but I certainly agree with those senators who said there should be a legislative base. We said that in our report. The department has responded to it, but not quite as directly as we would have wished at the time. You may want to explore that with departmental officials.

However, I would point out in their subsequent progress reports and the work of their advisory panel, they have identified a number of routes whereby they would do precisely what Senator Watt suggests. Perhaps not with that piece of legislation, but they are looking at trying to find the technical means to have legislation apply on reserve to cover drinking water. Again, it is in their published progress reports, and I would encourage members to ask the department how they intend to advance those. They would be better placed to answer that than I.

collectivités des Premières nations. C'est quelque chose qui n'existait pas auparavant. Mais il y a peut-être d'autres aspects à cette question.

M. Campbell : Tout simplement, les compétences provinciales ne s'appliquent pas à l'eau potable dans les réserves. Par conséquent, les lois et règlements provinciaux ne s'appliquent pas aux réserves.

Par conséquent, il y a une lacune, un vide que seul Affaires indiennes et du Nord Canada pourra combler en prenant ses responsabilités et en adoptant les mesures nécessaires. Toutefois, comme l'a dit M. Thompson, le ministère a réagi à une de nos recommandations et il semble qu'il s'efforce actuellement de remédier à cette lacune et qu'il dispose de plusieurs options. Je suis certain que les fonctionnaires seront heureux d'en parler.

Le sénateur Peterson : Le ministère ne devrait pas se contenter d'essayer; il devrait combler cette lacune. Il me semble aberrant qu'en matière de salubrité de l'eau, on se cache derrière l'absence de politique ou de réglementation. C'est incroyable.

Le sénateur Watt : J'aimerais revenir à l'assise législative mentionnée par M. Campbell. Il y a à ce sujet un projet de loi d'initiative parlementaire qui fait le va-et-vient entre la Chambre des communes et le Sénat depuis quelque temps. Est-ce qu'une assise législative serait utile au gouvernement fédéral pour surveiller la qualité de l'eau potable et l'accès à l'eau dans les réserves? Je crois que le gouvernement fédéral affirme que cela relève des compétences provinciales et que nous ne devrions pas avoir un régime semblable au niveau fédéral pour surveiller l'accès à l'eau potable.

La Loi sur les aliments et drogues régit déjà l'eau en bouteille, par exemple, ainsi que l'eau disponible dans les aéronefs. Est-ce qu'il serait utile de modifier cette loi afin de placer l'eau potable sous la responsabilité fédérale concernant les réserves? Cela permettrait-il au gouvernement fédéral de disposer d'un meilleur système de surveillance dans les réserves puisqu'elles relèvent des compétences fédérales?

M. Campbell : Je n'ai pas l'intention de commenter un projet de loi qui n'a pas été adopté par les deux Chambres, mais je suis certainement d'accord avec les sénateurs qui se sont prononcés en faveur d'une assise législative. Nous l'avons indiqué dans notre rapport. Le ministère a répondu à notre recommandation, mais pas de manière aussi directe que nous l'aurions souhaité à l'époque. C'est un sujet que vous pourrez peut-être aborder avec les fonctionnaires du ministère.

Je dois cependant signaler que le ministère a mentionné, dans ses rapports d'étape ultérieurs et dans les travaux de son groupe consultatif, diverses options susceptibles d'aboutir précisément aux résultats proposés par le sénateur Watt. Ce texte de loi n'y parviendra peut-être pas, mais le ministère tente de trouver le moyen technique d'appliquer dans les réserves une loi concernant l'eau potable. Je répète qu'il le mentionne dans ses rapports d'étape et j'invite les membres du comité à demander aux représentants du ministère comment ils ont l'intention d'appuyer cette approche. Ils seraient mieux placés que moi pour répondre à cette question.

The Chairman: My understanding is that in education there are about 30 people in the department who supervise the educational process for our Aboriginal peoples on reserve, which is about 600,000, I gather.

Now, in regard to this, is the workforce there, within the department, to do the job properly or are we asking them to do something that is physically impossible? I do not know how many communities you went to, Mr. Campbell and Mr. Berthelette — and I am not trying to put you on the spot — but people are appalled that so many of our Aboriginal communities do not have safe quality drinking water.

This is the reason that we, as a committee, are trying to find ways to help. It is not to criticize; anybody can criticize. We cannot keep doing the same thing if we want to resolve this situation.

I believe this is critical. I get visitors from various Aboriginal communities. I just had a group that covers Kashechewan, up in North Western Ontario. I had people in from Northeastern Manitoba, where, they tell me, there are three families living in one house. Is the department capable of doing this the way it is presently structured from your opinion? I cannot think of anyone else to ask, because of the respect I have for the Auditor General's department.

Mr. Thompson: Mr. Chairman, we raised the capacity issue forcefully in this report, and it is obviously extremely important to the safety of drinking water. Perhaps I might ask Mr. Berthelette who is a little closer to that and perhaps has a little more current knowledge of this than I do.

Mr. Berthelette: The regulation and management of water on reserves or in non-reserve communities is a complex process. We do not necessarily rely on ministries within the province to provide all of the support that communities require. For instance, in Ontario and Saskatchewan, there are corporations that are in place that have a mandate to help communities meet the legislation and standards required when they provide drinking water to their citizens.

The Chairman: Is this for non-Aboriginal communities?

Mr. Berthelette: This is in the non-Aboriginal case.

When we speak of the First Nations communities, what we would be looking for is a combination of capacity to support the communities, capacity within the communities and capacity within Indian and Northern Affairs Canada to oversee the process. I do not know how many people are required within a department to oversee this, but I can say that the capacity to assist the communities is absolutely fundamental and that capacity need not be situated within the department. We suggest within our

Le président : Je crois qu'au ministère une trentaine de fonctionnaires sont chargés de superviser les programmes d'éducation offerts aux Autochtones dans les réserves, soit environ 600 000 personnes.

Le ministère dispose-t-il des effectifs nécessaires pour exécuter correctement le travail ou est-ce qu'on leur demande quelque chose de physiquement impossible? J'ignore combien de collectivités vous avez visitées, monsieur Campbell et monsieur Berthelette — et je ne veux pas vous placer sur la sellette — mais beaucoup de gens sont horrifiés d'apprendre que bon nombre de nos collectivités autochtones n'ont pas accès à une eau potable saine.

Voilà pourquoi notre comité s'efforce de trouver des moyens de remédier à cette situation. Notre intention n'est pas de critiquer; la critique est facile. Si nous voulons régler cette situation, nous ne pouvons pas continuer à appliquer les mêmes mesures.

Je crois que la situation est grave. Je reçois des visiteurs provenant de diverses communautés autochtones. J'ai reçu un groupe en provenance de Kashechewan, une localité du nord-ouest de l'Ontario. J'ai rencontré des gens du nord-est du Manitoba où on me dit que trois familles vivent dans la même maison. À votre avis, le ministère est-il en mesure d'intervenir avec succès malgré sa structure actuelle? Le respect que j'éprouve pour le Bureau du vérificateur général est tel que je ne sais pas à qui d'autre poser cette question.

M. Thompson : Monsieur le président, nous avons vraiment insisté dans notre rapport sur la question de la capacité qui est, bien entendu, extrêmement importante pour la salubrité de l'eau potable. Je vais peut-être demander à M. Berthelette de répondre à votre question, étant donné qu'il est plus proche de ce domaine et que ses connaissances en la matière sont plus à jour que les miennes.

M. Berthelette : La réglementation et la gestion de l'eau dans les réserves ou dans les collectivités hors réserve est un processus complexe. Nous ne nous reposons pas nécessairement sur les ministères provinciaux pour offrir aux collectivités tout le soutien dont elles ont besoin. Il existe par exemple, en Ontario et en Saskatchewan, des sociétés dont le mandat est d'aider les collectivités à respecter la loi et les normes applicables à l'approvisionnement en eau potable sur leur territoire.

Le président : Est-ce qu'il s'agit de localités non autochtones?

M. Berthelette : Oui, cela se passe dans des collectivités non autochtones.

Dans le cas des Premières nations, il faut réunir diverses capacités pour venir en aide aux collectivités, la première à l'intérieur des collectivités elles-mêmes et l'autre au sein d'Affaires indiennes et du Nord Canada, afin de surveiller le processus. Je ne sais pas combien de fonctionnaires sont nécessaires pour effectuer cette surveillance, mais je suis convaincu que cette capacité à fournir une assistance aux collectivités est absolument fondamentale et que cette capacité ne doit pas nécessairement

recommendations, in fact, that the Ontario Clean Water Agency, or SaskWater be used as a model to support the communities in meeting the requirements of future legislation or regulations.

Mr. Campbell: I believe it is fair to say that Indian and Northern Affairs Canada's current plan to identify standards, put a legislative base in place and bring all those communities up to an acceptable standard is considerably more ambitious than their previous manner of operating. I would expect, among other things, that Indian and Northern Affairs Canada will have to operate differently. I would imagine they would need to bring to bear additional and different sets of skills than those they have had in place in the past, which is largely, but not completely, managing funding arrangements with First Nations.

I know the department will give you more information than that, but the plan they have in place is sufficiently different that they will need to upgrade themselves in order to be able to implement it.

The Chairman: The expert panel apparently recommended that a First Nations water commission be established. Is this something that you could support? Or does it make sense? Is this just another level of bureaucracy that maybe we do not need?

I would like your opinion on that, please.

Mr. Campbell: Our view is that people in First Nations communities need, deserve and should expect to have a level of service in this area and others that are comparable to those of other Canadians. How the government actually gets there, the Auditor General would not talk about the machinery of that. However, we would definitely support anything that would take us toward those results.

The Chairman: Well, gentlemen, I want to thank all of you for your excellent presentation, your straight forward answers. We do not see ourselves as miracle makers, but if we all work together and pull in the right direction maybe we can achieve better results. The Auditor General's department has done excellent work in various areas, and I compliment you on the work you have done in this area.

Have you got something else you would like to say, gentlemen?

Mr. Campbell: Yes, Mr. Chairman. I want to thank you for your remarks and remind you again of something I have mentioned several times, this concept of sustained management attention that is required by the department. They need to keep at it, and anything your committee can do to help that amount of attention be sustained will be very important.

The Chairman: Thank you again, gentlemen.

être située dans un ministère. Dans nos recommandations, nous proposons en fait que l'Agence ontarienne des eaux ou SaskWater servent de modèles pour aider les collectivités à respecter les exigences des futurs lois ou règlements.

M. Campbell : Je crois qu'il est juste de dire que le plan actuel d'Affaires indiennes et du Nord Canada visant à identifier les normes, à mettre en place une assise législative et à amener toutes ces collectivités à respecter une norme acceptable est beaucoup plus ambitieux que son approche précédente. Je m'attends entre autres choses à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada adopte un fonctionnement différent. J'imagine que le ministère devra faire appel à des ensembles de compétences supplémentaires et différents de ceux qu'il a utilisés par le passé qui consistent en grande partie, quoique pas entièrement, à gérer des ententes de financement avec les Premières nations.

Je sais que les représentants du ministère vous donneront des informations plus détaillées à ce sujet, mais le plan que le ministère a établi est suffisamment différent pour qu'il soit dans l'obligation d'améliorer ses compétences afin de pouvoir l'appliquer.

Le président : Apparemment, le groupe d'experts a recommandé la création d'une commission de la qualité de l'eau dans les Premières nations. Seriez-vous en faveur d'une telle recommandation? Cela vous paraît-il utile ou pensez-vous qu'il s'agit d'un autre échelon de bureaucratie dont nous n'avons peut-être pas besoin?

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Campbell : Nous pensons que les membres des communautés des Premières nations doivent disposer d'un niveau de service comparable à celui dont bénéficient les autres Canadiens. Ils le méritent et devraient s'attendre à recevoir un traitement comparable. Toutefois, le rôle du vérificateur général n'est pas de définir les moyens techniques que le gouvernement devra mettre en œuvre pour y parvenir. Cependant, nous serions tout à fait en faveur de n'importe quel moyen qui permettrait d'obtenir de tels résultats.

Le président : Eh bien, messieurs, je tiens à vous remercier tous pour vos excellents exposés et vos réponses claires. Nous ne pensons pas que nous pouvons faire des miracles, mais dans la mesure où nous unissons nos forces et où nous agissons dans la même direction, nous pourrions peut-être obtenir de meilleurs résultats. Le Bureau du vérificateur général a fait un excellent travail dans divers domaines et je vous en félicite.

Avez-vous quelque chose d'autre à rajouter?

M. Campbell : Oui, monsieur le président. Je tiens à vous remercier pour vos remarques et à vous rappeler encore une fois ce que j'ai mentionné à plusieurs reprises, à savoir le concept d'intérêt soutenu de la direction, concept que doit appliquer AINC. Le ministère doit poursuivre ses efforts et tous les incitatifs que votre comité pourra déployer pour l'aider à soutenir cet intérêt seront très importants.

Le président : Merci encore, messieurs.

During the second portion of this meeting the committee will examine two reports from Indian and Northern Affairs Canada including the plan of action to address drinking water concerns in First Nations community launched in March 2006 and the progress report on the action plan dated March 22, 2007.

We will now hear from the officials of Indian and Northern Affairs Canada, INAC.

We have with us this evening Ms. Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-economic Policy and Regional Operations sector; and Mr. Marc Brooks, Director General, Community Development Branch.

We look forward to your presentations. We welcome you to the committee. We are really appreciative that you are here before us on an issue that is challenging, interesting and has to be resolved.

Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-economic Policy and Regional Operations Sector, Indian and Northern Affairs Canada: Thank you very much, honourable senators, and good evening. I would like to thank both the chairman and the committee for inviting us to be here to speak on the subject of water on First Nation reserves. I would also like to thank the Office of the Auditor General for their presentation this evening. It is very helpful for us to be second. We have an idea of some of the questions that might be posed to us.

All Canadians need safe drinking water, and it is well recognized that for some First Nations people on reserve, this is not the case. In response to the serious water-quality problems faced by some First Nations people, the Department of Indian and Northern Affairs, in concert with other departments and agencies, is actively working with First Nations and their organizations to improve matters.

Since 2003, the Government of Canada, specifically through INAC and other departments such as Health Canada, has invested over \$1 billion in the capital construction, operation and maintenance of water and waste water treatment plants on reserve. This funding has also been used to train operators, develop standards and create a monitoring program to ensure that plants are being run effectively and that water is properly treated.

INAC uses what is known as a multi-barrier approach — which is, in fact, a seven-point strategy — to ensure that water is safe for consumption. This means that there are multiple barriers protecting drinking water from possible contaminants or mistakes that could render water unsafe.

[Translation]

The seven multiple barriers are: standards, upgrades to systems, operating and maintenance, training, monitoring, management protocols and public awareness.

Pendant la deuxième partie de notre séance, notre comité examinera deux rapports d'Affaires indiennes et du Nord Canada, dont le plan d'action visant à régler les problèmes d'eau potable dans les collectivités des Premières nations, publié en mars 2006, ainsi que le rapport d'étape du plan d'action daté du 22 mars 2007.

Nous allons maintenant entendre les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada, AINC.

Nous accueillons ce soir Mme Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, secteur des Politiques socioéconomiques et opérations régionales; et M. Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaire.

Nous vous souhaitons la bienvenue au comité et nous sommes prêts à écouter vos exposés. Nous sommes très heureux de vous accueillir pour discuter de cette situation difficile, intéressante et à laquelle il faut trouver une solution.

Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des Politiques socioéconomiques et opérations régionales, Affaires indiennes et du Nord Canada : Honorables sénateurs, bonsoir et merci beaucoup. J'aimerais remercier le président et les membres du comité de nous avoir invités à présenter le dossier de l'eau dans les réserves des Premières nations. Je tiens également à remercier les représentants du Bureau du vérificateur général pour l'exposé qu'ils nous ont présenté ce soir. C'est très utile pour nous de passer en deuxième place. Nous avons ainsi une bonne idée des questions qui seront susceptibles de nous être posées.

Tous les Canadiens doivent avoir accès à une eau potable salubre. Mais il est toutefois bien connu que cela n'est pas le cas pour certains peuples des Premières nations dans les réserves. Afin de résoudre les graves problèmes de qualité de l'eau avec lesquels sont aux prises certains peuples des Premières nations, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, de concert avec d'autres ministères et organismes, travaille activement avec les Premières nations et leurs organismes à améliorer la situation.

Depuis 2003, le gouvernement du Canada a, grâce notamment à AINC et à d'autres ministères tels que Santé Canada, investi plus de 1 milliard de dollars dans les grands travaux de construction, le fonctionnement et l'entretien des usines de traitement de l'eau et des eaux usées dans les réserves. Ce financement a également été utilisé pour la formation d'opérateurs, l'élaboration de normes et la création d'un programme de surveillance en vue de s'assurer que les usines fonctionnent de façon efficace et que l'eau est traitée correctement.

AINC fait appel à une approche à barrières multiples — qui se veut une stratégie en sept points — pour assurer une eau potable salubre. Ce qui veut dire que des barrières multiples contribuent à protéger l'eau potable d'éventuels contaminants ou d'erreurs pouvant rendre l'eau impropre à la consommation.

[Français]

Les sept barrières multiples sont : les normes, la mise à niveau des systèmes, le fonctionnement et l'entretien, la formation, la surveillance, le protocole de gestion et la sensibilisation de la population.

[English]

This approach helps create a redundancy in protection, so if one barrier fails to stop the contamination of water, another barrier acts as a check against the system, thereby making certain that drinking water is safe. The multi-barrier approach is the standard in water management, and its concept is fully detailed in the document “From Source to Tap: Guidance on the Multi-Barrier Approach to Safe Drinking Water,” created by the Canadian Council of Ministers of the Environment, CCME.

In March 2006, Minister Prentice outlined a five-point plan of action to address water issues in First Nation communities.

[Translation]

The points in the plan of action are: to issue a clear protocol on water quality standards, to ensure mandatory training for all operators and the oversight of water systems by certified operators, to address the drinking water concerns of the highest risk communities, to create an expert panel to provide options for a regulatory regime for drinking water on reserves, and to report to Parliament on the progress of the plan of action.

[English]

I would note that the items in the plan of action are similar in scope and focus to the report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development — and I believe you heard that in the earlier presentation today. The five recommendations included implementation of a regulatory regime, codes and standards, monitoring, capacity building and progress reports to Parliament.

As part of the plan of action, INAC is currently implementing a framework known as the Protocol for Safe Drinking Water in First Nation Communities. The protocol came into effect in March 2006 and applies to water systems that are funded in part or in whole by INAC and which serve a public facility of five households or more. It addresses the recommendation of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development on clarifying standards. It is based on a review of the regulatory frameworks of all Canadian jurisdictions and represents regulatory best practices used by drinking water providers in Canada.

The protocol specifies that First Nations will meet the water quality criteria set out in the *Canadian Drinking Water Quality Guidelines*, which are established by the Federal-Provincial-Territorial Drinking Water Committee and which are used by all provinces and territories.

[Traduction]

Cette approche permet de créer une redondance en matière de protection, afin d'assurer que, si une barrière ne parvient pas à freiner la contamination de l'eau, une autre barrière agit pour contrôler le système, garantissant ainsi une eau potable de qualité. L'approche à barrières multiples constitue la norme en matière de gestion de l'eau. Son concept est expliqué en détail dans le document du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) ayant pour titre « De la source au robinet : L'approche à barrières multiples pour de l'eau potable saine ».

En mars 2006, le ministre Prentice a annoncé un plan d'action en cinq points permettant de cibler les questions concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

[Français]

Le plan d'action consiste à établir un protocole clair sur les normes relatives à la qualité de l'eau, obliger tous les opérateurs à suivre une formation et confier la supervision des systèmes d'alimentation en eau à des opérateurs accrédités, résoudre les préoccupations relatives à l'eau potable dans les collectivités les plus à risque, créer un groupe d'experts chargé de proposer des actions en vue d'établir un cadre de réglementation sur l'eau potable dans les réserves et produire des rapports à l'intention du Parlement sur les progrès accomplis relativement au plan d'action.

[Traduction]

J'aimerais préciser que les points qu'on retrouve dans le plan d'action sont semblables par leur portée et leur orientation au rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable — dont il a été question, je crois, au cours d'un exposé présenté un peu plus tôt aujourd'hui. Les cinq recommandations formulées dans ce rapport préconisent l'instauration d'un régime de réglementation, l'application de codes et de normes, la surveillance, le renforcement des capacités, ainsi que la présentation de rapports d'étape au Parlement.

Par l'entremise du plan d'action, AINC met actuellement en œuvre un cadre baptisé Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations. Entré en vigueur en mars 2006, ce protocole s'applique aux systèmes d'eau potable financés en tout en partie par AINC et qui approvisionnent une installation publique de cinq logements ou plus. Ce protocole tient compte de la recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable relativement à l'éclaircissement des normes. Il se fonde aussi sur une révision des cadres de réglementation de toutes les compétences canadiennes et regroupe les pratiques exemplaires en matière de réglementation des fournisseurs d'eau potable au Canada.

Le protocole s'appuiera par ailleurs sur les critères de qualité exposés dans le guide des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, qui sont établis par le Comité fédéral/provincial/territorial de l'eau potable et qui sont utilisés par l'ensemble des provinces et territoires.

First Nations are responsible for training and retaining a certified water system operator. INAC provides assistance in this through the Circuit Rider Training Program, providing hands-on training to community operators on their own systems. This program has had great results, as over 81 per cent of operators have received training and 37 per cent are certified.

The plan of action has a special focus on high-risk communities, and remedial plans have been created for these communities. When the plan of action was announced in March 2006, 193 drinking water systems were identified as high risk. As of March 2007, this number was down to 97 systems, and INAC continues to work with First Nations to further reduce this number.

[Translation]

The expert panel was created in May 2006 and was asked to provide options for the development of a regulatory regime.

[English]

The expert panel held public hearings across Canada during the summer of 2006, hearing from more than 110 presenters. The final report was tabled in the House of Commons by Minister Prentice in December 2006 and forms the basis for work that is presently under way to establish legislation aimed at regulating drinking water in First Nation communities. The recommendation that Minister Prentice has discussed with National Chief Fontaine is to incorporate provincial regulations and the corresponding regulatory regimes into federal legislation.

To date, two progress reports on the plan of action have been tabled in Parliament, in December of 2006 and March of 2007. The progress reports demonstrated that federal initiatives in the area of water have produced results. As an example, in March 2003, some 8 per cent of water treatment plant operators were certified; as of March 2007, the number of trained operators had risen to 37 per cent.

To support First Nation communities that do not have certified operators, INAC has put in place a number of measures to make certain that plants are operated properly.

[Translation]

The measures include a 24-hour hotline and emergency support that is available to all First Nations and now gives them access to technical support and assistance, the expansion of the principal existing training program for water operators, also known as the "circuit rider" training program, and arm's-length service provision to communities most in need.

Les Premières nations doivent voir à la formation et à la conservation d'un opérateur accrédité du système d'approvisionnement en eau. AINC offre de l'aide en la matière par le truchement du Programme de formation itinérante. Un formateur itinérant peut, dans le cadre de ce programme, donner une formation pratique aux opérateurs dans les différentes collectivités. Ce programme a donné d'excellents résultats puisque plus de 81 p. 100 des opérateurs ont pu bénéficier de la formation et 37 p. 100 d'entre eux ont pu obtenir l'accréditation.

Le plan d'action vise les collectivités à risque élevé pour lesquelles on a élaboré des plans de mesures correctives. Au moment de l'annonce du plan d'action, en mars 2006, 193 réseaux d'eau potable à risque élevé furent identifiés. Au mois de mars 2007, ce nombre est passé à 97. AINC continue de travailler avec les Premières nations en vue de réduire davantage ce nombre.

[Français]

Un groupe d'experts fut créé en mars 2006 et chargé de présenter des options pour la mise en place d'un régime de réglementation.

[Traduction]

Le groupe d'experts a tenu, durant l'été 2006, des audiences publiques un peu partout au pays et écouté plus de 110 présentateurs invités. En décembre 2006, le ministre Prentice a déposé le rapport final devant la Chambre des communes, rapport qui forme les assises des travaux actuellement en cours afin d'adopter une loi visant la réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. La recommandation dont le ministre Prentice a discuté avec le chef national Fontaine vise à incorporer par renvoi dans la loi fédérale les règlements provinciaux et les régimes de réglementation correspondants.

Deux rapports d'étape portant sur le plan d'action ont été déposés jusqu'à présent devant le Parlement, soit en décembre 2006 et en mars 2007 respectivement. Les rapports d'étape ont démontré que les initiatives déployées par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'eau ont porté fruit. À titre d'exemple, en mars 2003, environ 8 p. 100 des opérateurs des usines de traitement d'eau furent accrédités. Au mois de mars 2007, le pourcentage des opérateurs accrédités s'établissait à 37 p. 100.

Pour épauler les collectivités des Premières nations qui ne disposent pas d'opérateurs accrédités, AINC a instauré plusieurs mesures pour assurer le bon fonctionnement des usines.

[Français]

Parmi ces mesures : une ligne téléphonique accessible 24 heures par jour et un service d'urgence, désormais à la disposition de toutes les Premières nations qui ont maintenant accès en permanence à un soutien technique et à de l'aide; l'extension du principal programme de formation des opérateurs connus sous le nom de « programme de formation itinérante » et la prestation de services sans lien de dépendance aux collectivités dont les besoins sont les plus pressants.

[English]

To support the minister's plan of action, the federal government allocated an additional \$60 million from Budget 2006 for the operator oversight initiative, to undertake capital projects and for the development of a regulatory regime.

You will be pleased to know that First Nation children and educators are also involved in the drive for safe and sustainable use of water. Working with Health Canada and Environment Canada, and in collaboration with First Nation teachers, students and the Assembly of First Nations, INAC recently developed the *Water is a Treasure!* school kit for children.

We provided some copies to the clerk of your committee, and we can get more copies for you.

It is a bilingual, interactive resource that includes a poster, a variety of fun and educational activities and a list of Internet resources. Its key themes consist of the value of protecting water now and for future generations and appreciation for the importance of clean, safe and reliable water from its source to the tap and back to the source. We are also hoping that it will encourage students to pursue careers in water plant operations.

It must be acknowledged that, despite ongoing efforts and federal support, some First Nations continue to face significant challenges to establishing safe and effective water management regimes.

Core challenges include the following points:

[Translation]

High costs for equipment and material mobilization, construction and maintenance costs in remote and isolated locations, the lack of economies or independent resources to properly fund system operation and maintenance, and limited local capacity to retain trained and qualified operators.

[English]

Notwithstanding these challenges, INAC continues to work persistently and diligently with its partners, both federal and First Nations, to find new and innovative solutions to address the ongoing need to protect the health and safety of First Nation residents through properly managed water treatment systems.

As next steps, INAC will continue to reduce the number of communities with high-risk drinking water systems and will undertake an evaluation of the First Nation Water Management Strategy. We will follow through on legislation to regulate

[Traduction]

Pour soutenir le plan d'action du ministre, le budget fédéral de 2006 a consacré 60 millions de dollars en fonds supplémentaires pour la surveillance des opérateurs, la réalisation de projets d'immobilisations et le soutien de la mise en place d'un régime de réglementation.

Vous serez heureux d'apprendre que les enfants et les enseignants des Premières nations contribuent eux aussi à cet effort privilégiant une utilisation sécuritaire et durable de l'eau. Grâce au concours de Santé Canada et d'Environnement Canada, et à la collaboration des enseignants et des élèves des Premières nations et de l'Assemblée des Premières nations, AINC a récemment mis au point une trousse scolaire pour enfants ayant pour titre *L'eau est un trésor!*

Nous en avons remis quelques exemplaires à la greffière de votre comité et nous pourrions vous en faire parvenir d'autres.

Il s'agit d'une ressource interactive bilingue qui comprend une affiche, diverses activités amusantes et éducatives, de même qu'une liste de ressources sur Internet. Les principaux thèmes abordés sont : l'importance de protéger l'eau dès maintenant et pour les prochaines générations et l'importance de pouvoir compter sur une eau propre et saine de la source au robinet et du robinet à la source. Nous espérons aussi que cette documentation incitera les jeunes à envisager une carrière dans le traitement de l'eau.

Il faut reconnaître que malgré ces efforts permanents et le soutien accordé par le gouvernement fédéral, certaines Premières nations sont toujours aux prises avec des défis de taille lorsqu'il s'agit de mettre en place des régimes de gestion de l'eau sûrs et efficaces.

Au nombre des principaux défis, il convient de mentionner les suivants :

[Français]

Les coûts élevés de l'équipement de transport des matériaux ainsi que les coûts de la construction et de l'entretien dans les régions éloignées et isolées, l'absence d'économie d'achat ou de ressources indépendantes pour bien financer le fonctionnement et l'entretien des systèmes et la capacité limitée locale de conserver les opérateurs formés et compétents.

[Traduction]

Malgré ces défis, AINC continue de travailler sans relâche et avec diligence avec ses partenaires au sein du gouvernement fédéral et des Premières nations, à la recherche de nouvelles solutions novatrices en vue de répondre au besoin incessant de protéger la santé et la sécurité des résidents des Premières nations en mettant à leur disposition des usines de traitement des eaux bien gérées.

Lors des prochaines étapes, AINC continuera à réduire le nombre de collectivités aux prises avec des systèmes d'eau potable à risque élevé et procédera à une évaluation de la Stratégie de gestion de l'eau potable des Premières nations. Nous entendons à

drinking water in First Nations communities and will look to funding models and delivery approaches that will extend the life of systems.

In closing, much progress has been achieved in the area of First Nation water management, but much more remains to be done. The Government of Canada, and more specifically Minister Prentice, has reiterated on a number of occasions the commitment to assist First Nations in the provision of safe, clean and reliable drinking water.

The Chairman: Thank you, Ms. Cram. In your presentation, you talk about 193 drinking water systems that were at high risk; that number is now down to 97. Is that correct?

Ms. Cram: Yes.

The Chairman: How can we actually live with a number such as 97? What is being done for the 97 drinking water systems? Are they on a boil water alert? Can you explain to us what is happening with those that are still at high risk at this stage?

Ms. Cram: I will ask Mr. Brooks to speak to that.

The Chairman: By all means; either one of you. We are glad to have you here and hear from you.

Marc Brooks, Director General, Community Development Branch, Indian and Northern Affairs Canada: First, whenever we have systems identified as being high risk, medium risk or low risk, that means consisting of the various criteria that are there, and failure of certain criteria is what puts them into the various areas of risk. High risk does not necessarily mean that the system itself will fail today or tomorrow. It just means the probability of failure is much more elevated than a system that is identified as medium or low risk.

After saying that, Mr. Chairman, your comment is right; 97 drinking water systems at high risk are unacceptable. Our aim is to bring it down to zero. Minister Prentice has been very clear: We do not want to have any communities at risk. We have been successful in reducing the number of high-risk systems. We have put plans in operation for all the systems that were identified as high risk last year, and we are working diligently to try to reduce them all from a high-risk system.

This current year, we are striving to reduce the number of high-risk systems by an additional 50 per cent. One must bear in mind, though, that there is also the opportunity to have a system that is not identified as high risk today. Various factors, such as losing a certified operator — who may go to another community

ce sujet poursuivre une législation pour régler l'eau potable dans les collectivités des Premières nations et nous envisagerons de nouveaux modèles de financement et de nouvelles approches de prestation qui permettront de prévenir la détérioration des systèmes.

En terminant, bien que des progrès importants aient été réalisés dans le domaine de la gestion de l'eau des Premières nations, il reste encore beaucoup à faire. Le gouvernement du Canada et notamment le ministre Prentice, ont réitéré à plusieurs reprises, leur engagement à aider les Premières nations à bénéficier de sources d'eau potable salubre, propre et fiable.

Le président : Merci, madame Cram. Au cours de votre exposé, vous avez parlé de 193 réseaux d'eau potable présentant des risques élevés. Est-il exact que ce nombre a été ramené aujourd'hui à 97?

Mme Cram : Oui.

Le président : Comment peut-on vivre avec 97 réseaux en mauvais état? Que fait-on pour ces 97 réseaux d'eau potable? Est-ce que les consommateurs sont obligés de faire bouillir l'eau? Pouvez-vous nous expliquer ce qui se passe dans le cas des réseaux qui présentent encore des risques élevés?

Mme Cram : Je vais demander à M. Brooks de vous répondre.

Le président : Absolument, l'un ou l'autre d'entre vous. Nous sommes heureux de vous accueillir et de pouvoir entendre votre témoignage.

Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada : Tout d'abord, la gravité du risque, élevé, moyen ou faible, détectée dans un réseau est évaluée à l'aide de divers critères. Le non-respect de certains critères permet de déterminer le degré de risque. Le classement d'un réseau dans la catégorie à risque élevé ne signifie pas nécessairement qu'il va connaître une avarie aujourd'hui ou demain. Cela signifie tout simplement que la probabilité d'avarie est beaucoup plus élevée que dans le cas d'un réseau ayant reçu la cote de risque moyen ou faible.

Cela étant dit, monsieur le président, votre commentaire est juste; il est inacceptable que 97 réseaux d'approvisionnement en eau potable soient classés dans la catégorie à risque élevé. Notre but est de ramener ce nombre à zéro. Le ministre Prentice a été très clair : Nous ne voulons pas que les collectivités soient exposées à un risque. Nous sommes parvenus à réduire le nombre de réseaux présentant un risque élevé. Nous avons mis en œuvre des plans correctifs pour tous les réseaux classés l'an dernier dans la catégorie à haut risque et nous ne ménageons aucun effort pour abaisser le niveau de risque de tous les réseaux.

Pendant l'année en cours, nous allons nous efforcer de réduire encore de moitié le nombre de réseaux présentant un haut risque. Il faut cependant tenir compte de la possibilité qu'un réseau ne présentant pas aujourd'hui un risque élevé soit considéré prochainement comme plus fragile. En effet, divers facteurs tels

for a better paying job — could potentially elevate a system into a high-risk zone. Our aim is to reduce the high-risk systems by 50 per cent and to eradicate down to zero.

The Chairman: Within your department, have you established an emergency method of going into a community that is at risk by either water tankers or whatever method possible? Is there an emergency backup system if something fails, so that we can deal with it immediately and not just leave these people out there drinking unsafe water?

Mr. Brooks: There are a few systems that are put into place. There is an emergency management system in the department, but, by and large, it is for various emergencies in communities, such as floods and fires and situations of that nature, including problems with water systems.

When a problem arises, a few activities do occur. Bottled water is immediately dispatched to a community that is in peril. With the various activities that we currently have — through the Circuit Rider Program, through the 1-800 number we have referred to — we do have the ability to get resources into communities fairly quickly to see if we can resolve the problem immediately.

The Chairman: I have many more questions, but I will go to my colleagues now. I will start with Senator Hubley.

Senator Hubley: Welcome. I believe there is an advantage of listening to the previous presenters, because, as you said, you will probably know not only the questions but also the answers as well, which will be really nice.

I wish to reference the progress report. According to the March 2007 progress report, the number of First Nation communities with high-risk water systems has declined from 193 to 97 in the past year, as you have mentioned. In his appearance before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on March 29, 2007, the National Chief of the Assembly of First Nations, Phil Fontaine, questioned the results of the report, saying that the findings were not subject to an independent risk assessment, but, rather, that the findings were from an internal reporting mechanism of Indian and Northern Affairs Canada.

By what method were the report's conclusions arrived at? Was an independent assessment of waste water systems conducted? If not, why not?

Ms. Cram: Maybe I could just start by explaining how we assess risk.

que le départ d'un opérateur accrédité — qui déciderait par exemple d'accepter un emploi mieux rémunéré dans une autre collectivité — sont susceptibles de placer un réseau dans la catégorie à risque élevé. Nous nous donnons pour objectif de réduire de moitié le nombre de réseaux présentant un risque élevé et de le ramener à zéro.

Le président : Votre ministère a-t-il établi une méthode d'intervention d'urgence consistant à alimenter en eau les collectivités à risque, en y envoyant des camions- citernes à eau ou par d'autres moyens? Avez-vous mis en place un réseau d'urgence qui permette de réagir immédiatement en cas d'avarie, pour ne pas laisser les habitants de la collectivité consommer de l'eau insalubre?

M. Brooks : Certains systèmes sont déjà en place. Le ministère dispose déjà d'un système de gestion d'urgence, mais il est déclenché généralement dans le cas de diverses situations d'urgence dans les collectivités telles que des inondations, des incendies ou autres situations de ce type, y compris en cas de problèmes dans le réseau d'approvisionnement en eau.

Certaines mesures entrent en application dès qu'un problème se présente. On expédie immédiatement de l'eau en bouteille dans la collectivité touchée. Grâce aux diverses activités que nous proposons actuellement — notamment le Programme de services itinérants de formation et le n° 1-800 dont nous avons parlé — nous sommes en mesure de dépêcher assez rapidement des ressources dans les collectivités afin de voir s'il est possible de résoudre le problème immédiatement.

Le président : J'ai beaucoup d'autres questions, mais je vais maintenant donner la parole à mes collègues. Je vais commencer par le sénateur Hubley.

Le sénateur Hubley : Bienvenue. Je crois en effet que c'est un avantage d'avoir pu entendre les témoins précédents, parce que, comme vous l'avez dit, vous connaîtrez probablement non seulement les questions, mais également les réponses, ce qui est vraiment commode.

J'aimerais parler du rapport d'étape. D'après le rapport d'étape publié en mars 2007, le nombre de collectivités des Premières nations dont le réseau d'approvisionnement en eau présente un risque élevé est passé de 193 à 97 au cours de l'année écoulée, ainsi que vous l'avez mentionné. Lors de sa comparution devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires autochtones et le développement du Nord, le 29 mars 2007, le chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a remis en question les résultats du rapport, affirmant qu'ils n'étaient pas le fruit d'une évaluation indépendante du risque mais plutôt les conclusions d'un mécanisme de compte rendu interne d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Quelle méthode a-t-on utilisée pour aboutir aux conclusions présentées dans le rapport? A-t-on effectué une évaluation indépendante des réseaux d'eaux usées? Dans la négative, pourquoi?

Mme Cram : Je devrais peut-être commencer par expliquer comment nous évaluons le risque.

There are five factors that are considered: source water quality, design of the system, operation and maintenance of the system, operator training and certification, and reporting and record keeping. Those factors are rated. If you would like, I can give you the ratings. The source water quality is assigned 10 per cent; 30 per cent to the design of the system; 30 per cent to the operation and maintenance; 20 per cent to operator training and certification; and 10 per cent to reporting and record keeping.

An assessment is done on each system to determine how it scores. When we initially introduced this idea, we did not have necessarily a consistent approach to applying this. With the introduction of the protocol, we have clarified how to go about doing this assessment, and so we feel the assessment is much more reliable.

In terms of your question, I would say that we have to use the internal reports that we have. However, we intend to evaluate the First Nations Water Management Strategy. We would want to look at that in terms of determining the effectiveness of the way we are currently assessing the level of risk.

Senator Peterson: In the information we have, it indicates that INAC monitors the design, construction and maintenance of the facilities that are put up. Is that correct?

Ms. Cram: INAC provides funding, for example, for the construction, operation and maintenance of the facilities. The department itself does not build the facilities. The money goes to the First Nation and the First Nation then must follow appropriate contracting procedures to build. Public Works and Government Services Canada verifies, at certain points in the construction, that the construction is taking place as it should.

Senator Peterson: A consultant would design it; a contractor would build it. There would be specifications to be followed. There would be a performance and maintenance bond to ensure that the plant would operate for a year trouble-free.

You monitor that so that you see that it is done properly. Then you have the seven multiple barriers to make certain that drinking water is safe, yet there are breakdowns. Where would that be? There are problems after all this.

Ms. Cram: You heard, from the previous discussion, that not all the plants necessarily were certified or checked to ensure that they were functioning as they should. In Ontario, the province will certify water plants for us, so we know then that they have been certified. In other provinces, that is not the case. We want to move to a legislative and regulatory regime in part to ensure that there is a mechanism for certifying that plants in every province have been built and are being operated as they should be.

Nous prenons cinq facteurs en considération : la qualité de l'eau de source, la conception du réseau, le fonctionnement et l'entretien du réseau, la formation et l'accréditation des opérateurs, et enfin le compte rendu et la tenue des dossiers. On attribue une cote à chacun de ces facteurs. Si vous voulez, je peux vous expliquer ces cotes. On attribue à la qualité de l'eau de source une valeur de 10 p. 100; 30 p. 100 à la conception du réseau; 30 p. 100 au fonctionnement et à l'entretien; 20 p. 100 à la formation et à l'accréditation des opérateurs; et 10 p. 100 au compte rendu et à la tenue des dossiers.

Chaque réseau est soumis à une évaluation afin de déterminer sa cote de risque. Lorsque nous avons commencé à appliquer ce système, nous n'avions pas nécessairement une approche uniforme. Grâce à l'application du protocole, nous avons précisé la façon de réaliser les évaluations qui nous paraissent désormais beaucoup plus fiables.

Pour répondre à votre question, je tiens à préciser que nous devons utiliser les rapports internes qui nous sont fournis. Cependant, nous avons l'intention d'évaluer la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Nous allons nous y pencher afin de déterminer l'efficacité des évaluations actuelles du degré de risque.

Le sénateur Peterson : Les documents que nous avons à notre disposition indiquent qu'AINC surveille la conception, la construction et l'entretien des installations créées. Est-ce exact?

Mme Cram : AINC finance par exemple la construction, le fonctionnement et l'entretien des installations. Le ministère lui-même ne construit pas les installations. Les fonds sont remis à la Première nation qui doit par la suite suivre le processus approprié d'adjudication du contrat de construction. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada vérifie, à divers moments des travaux, que la construction se déroule bien comme prévu.

Le sénateur Peterson : L'installation est conçue par un consultant et construite par un entrepreneur. Il y a sans doute un cahier des charges à suivre. L'usine de traitement a sans doute fait l'objet d'une garantie de bonne exécution prévoyant son fonctionnement sans problème pendant un an.

Vous exercez une surveillance afin de vous assurer que les travaux sont bien exécutés. Ensuite, vous appliquez les sept barrières multiples pour vous assurer de la salubrité de l'eau potable. Pourtant, il y a des avaries. Comment se fait-il qu'il y ait des problèmes après toutes ces mesures?

Mme Cram : On a mentionné, au cours de la discussion précédente, que toutes les usines de traitement ne sont pas nécessairement accréditées ou vérifiées afin de s'assurer que leur fonctionnement est approprié. En Ontario, c'est la province qui se charge pour nous de l'accréditation des usines de traitement de l'eau. Par conséquent, nous savons que ces usines sont accréditées. Ce n'est pas le cas dans d'autres provinces. Nous voulons adopter un régime législatif et réglementaire en partie pour assurer la mise en place d'un mécanisme d'accréditation afin de nous assurer que, dans toutes les provinces, les usines ont été construites et sont exploitées en conformité des normes qui s'appliquent.

Senator Peterson: You do not have that now. You are just starting to do it now. After spending all this money on these new plants, there is no oversight to see if they are operating properly. I do not understand that.

Mr. Brooks: Senator, oversight is provided by the department to an extent. As Ms. Cram pointed out, the First Nation does undertake the contracting activities itself. We do have what is referred to as the First Nation tendering policy that lays out how the tendering process should be followed. Public Works and Government Services Canada engineers provide services within the last six months. This engineering group has now been folded into my group, so that they are actually part and parcel of INAC. It helps us quite a bit, while working with the various communities, to have on-site engineering staff when various activities take place, such as progress report meetings and so on.

Senator Peterson: Your new protocol specifies that First Nations will meet the water quality criteria set out in the *Canadian Drinking Water Quality Guidelines*. Are you providing additional funding to ensure that happens, or do we just write that and say, "This is the way it should be"?

Ms. Cram: The First Nations Water Management Strategy includes funding of \$1.6 billion over five years. The strategy has one more year to run. As well, in Budget 2006, there was additional support of \$60 million for various aspects including certified operators, operator training, to develop the protocol and disseminate it and to start work on the regulatory regime.

Senator Peterson: Do you provide an annual budget with breakouts as to what will take place over the year, so that outputs can be measured and one can go back to see whether this is working or the money is being spent in the right areas? Could we get a copy of that?

Mr. Brooks: There are two aspects. I can say, yes, to part of it; we can give you a copy. We have a long-term capital plan, a five-year plan, which is a requirement of the Treasury Board of Canada Secretariat. It is an ongoing, rolling five-year plan. Each of our regional offices works with the various communities to identify major capital activities. Major capital activities for Indian and Northern Affairs Canada are projects in excess of \$1.5 million.

The other component to our capital programs is what we refer to as minor capital. That includes the operations, maintenance and other support that go to a community for some of the minor capital works that have to go on. This is the one area where communities do provide annual plans to us,

Le sénateur Peterson : Vous ne disposez actuellement pas de ce mécanisme. Vous commencez tout juste à l'appliquer. Après avoir consacré tant d'argent à ces nouvelles stations de traitement de l'eau, il n'existe aucun mécanisme de surveillance pour s'assurer qu'elles fonctionnent correctement. Je ne comprends pas cela.

M. Brooks : Monsieur le sénateur, le ministère assure une certaine surveillance. Comme l'a indiqué Mme Cram, la Première nation se charge du processus d'appel d'offres lui-même. Nous disposons d'une politique de passation de marchés dans les Premières nations qui définit la marche à suivre dans le processus d'appel d'offres. Les ingénieurs de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fournissent leurs services dans les six derniers mois. Ces ingénieurs ont désormais rejoint mon groupe et font véritablement partie intégrante d'AINC. Il est très utile pour nous, lorsque nous travaillons dans les diverses collectivités, d'être accompagnés sur place par des ingénieurs pour effectuer les diverses activités, telles que les réunions en vue de la rédaction du rapport d'étape, et cetera.

Le sénateur Peterson : Votre nouveau protocole précise que les Premières nations respecteront les critères de qualité de l'eau établis dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Consacrez-vous des fonds supplémentaires à cette fin ou est-ce que vous vous contentez de l'écrire en espérant que vos prévisions se réalisent?

Mme Cram : La Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations comprend un financement de 1,6 milliard de dollars étalé sur cinq ans. Cette stratégie s'appliquera encore pendant un an. Par ailleurs, le budget de 2006 prévoyait des crédits supplémentaires de 60 millions de dollars consacrés à divers aspects tels que l'accréditation et la formation des opérateurs, l'élaboration du protocole et sa diffusion, ainsi que le début des travaux relatifs au régime de réglementation.

Le sénateur Peterson : Avez-vous un budget annuel précisant les diverses activités qui auront lieu au cours de l'année afin de pouvoir mesurer les résultats et revenir en arrière pour vérifier si tout fonctionne bien ou si les fonds ont été dépensés dans les bons domaines? Pourrions-nous avoir un exemplaire de ce budget?

M. Brooks : Il y a deux aspects. Je peux répondre par l'affirmative à l'un d'entre eux; nous pouvons en effet vous faire parvenir un exemplaire. Nous disposons d'un plan d'immobilisations à long terme, un plan quinquennal, selon les exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Il s'agit d'un plan quinquennal continu, renouvelable. Chacun de nos bureaux régionaux collabore avec les diverses collectivités afin de définir les grands projets d'immobilisations. Pour Affaires indiennes et du Nord Canada, les grands projets d'immobilisations sont ceux qui dépassent 1,5 million de dollars.

L'autre élément de nos programmes d'immobilisations est ce que nous appelons les projets d'immobilisations mineurs. Cela comprend l'appui aux opérations, à l'entretien et autres activités accordé aux collectivités dans le cadre de certains projets d'immobilisations mineurs qui doivent se poursuivre. C'est un

but we do not necessarily have this all captured from a national perspective. However, we certainly would be happy to provide a copy of the long-term capital plan.

Senator Mitchell: You can also provide the yearly one, too — what you have done in a year — so that one can look at it and ask whether the government is getting value for the money?

Mr. Brooks: At the end of the year we receive audited financial statements from each community. We compare the outcomes that were required in the beginning of the year to see what has been achieved at the end of the year.

To add one point, we were talking about the amount of money. Ms. Cram pointed out that the strategy was allocated \$1.6 billion over five years. As everyone is well aware, one of the issues we are running into now — and it is not just a First Nations issue, it is an issue being run across Canada, especially in Western Canada — is the exacerbating prices, the inflation in the construction sector. We see this especially in Northern Alberta, and around parts of Vancouver now with the 2010 Olympics coming on line, and in Northern communities. This puts additional pressures on our respective capital budgets and also impacts, as you can appreciate, the communities. Many projects come in very close to 100 per cent over the estimated budget.

Senator Mitchell: You do fewer projects, but I presume you do not get substandard quality because the costs have gone up.

Mr. Brooks: No. Unfortunately, we just have more of a backlog in trying to address some of the major capital systems.

Senator Peterson: We will get a copy of that annual budget.

The Chairman: Do you have enough people in the department to do the job properly? I speak to the minister on an ongoing basis, and I know he wants to get this done. There are so many competing causes for dollars in the system. I am a bit taken aback that 97 drinking water systems are still sitting out there at high risk.

I know Mr. Brooks is trying to give Senator Peterson an answer when he asks for an annual review of an audit. You have to ask a straightforward question. We had hearings here on specific claims. We heard it takes seven years or longer to recognize a claim, because the funding is not there. The same is true in INAC, in your department. There are just not enough people to handle these issues.

We have to ask the question. This is what we are here for. Do you have the personnel to meet this? I know how big this country is; I fly from Vancouver to Ottawa every week. It is not a question of putting you on the spot. I know it is a tough question to

des secteurs pour lesquels les collectivités nous fournissent des plans annuels, mais nous ne saisissons pas nécessairement toutes ces données à l'échelle nationale. En terminant, je confirme que nous sommes bien entendu prêts à vous faire parvenir un exemplaire de notre plan d'immobilisations à long terme.

Le sénateur Mitchell : Pouvez-vous nous fournir également le plan annuel — indiquant ce que vous avez réalisé au cours de l'année — afin que nous puissions établir la valeur que le gouvernement obtient en contrepartie des fonds dépensés?

M. Brooks : À la fin de l'année, nous recevons les états financiers vérifiés de chaque collectivité. Nous examinons les résultats obtenus à la fin de l'exercice afin de savoir s'ils sont conformes à ceux qui étaient prévus au début.

Permettez-moi d'ajouter un élément. Nous parlions à l'instant de montant d'argent. Mme Cram a signalé que la stratégie prévoyait des crédits de 1,6 milliard de dollars étalés sur cinq ans. Comme chacun sait, nous sommes actuellement confrontés à une hausse spectaculaire des prix. Cette inflation dans le secteur de la construction ne touche pas seulement les Premières nations, mais toutes les régions du Canada, surtout l'Ouest. Ce phénomène se manifeste surtout dans le Nord de l'Alberta et dans certains secteurs de Vancouver qui se prépare aux Jeux olympiques de 2010, ainsi que dans des collectivités du Nord. Cette hausse des prix soumet nos budgets d'immobilisations respectifs à des pressions supplémentaires et a également, comme vous pouvez l'imaginer, des répercussions sur les collectivités. Beaucoup de projets de construction dépassent leur budget de tout près de 100 p. 100.

Le sénateur Mitchell : Vous entreprenez moins de projets, mais je suppose que la hausse des prix ne vous amène pas à abaisser les normes de qualité.

M. Brooks : Non. Malheureusement, nous accumulons du retard dans certains de nos grands projets d'immobilisations.

Le sénateur Peterson : Nous obtiendrons un exemplaire de ce budget annuel.

Le président : Les effectifs du ministère sont-ils suffisants pour vous permettre d'effectuer le travail de manière satisfaisante? Je suis régulièrement en communication avec le ministre et je sais qu'il veut vraiment atteindre son objectif. Les besoins sont nombreux et se disputent les crédits. Je suis un peu étonné que 97 réseaux d'approvisionnement en eau potable présentent encore un risque élevé.

Je sais que M. Brooks a tenté de répondre au sénateur Peterson lorsqu'il a demandé un compte rendu annuel des vérifications. Il faut poser une question simple. Nous avons tenu des audiences sur les revendications particulières. On nous a dit qu'il faut compter au moins sept ans pour qu'une revendication soit reconnue, à cause du manque de fonds. C'est la même chose dans votre ministère, AINC. Les effectifs ne sont pas assez nombreux pour traiter ces dossiers.

Nous devons poser la question. C'est notre rôle. Disposez-vous du personnel suffisant pour répondre à toutes ces demandes? Je sais que notre pays est grand; chaque semaine, je fais la navette en avion de Vancouver à Ottawa. Je n'ai pas l'intention de vous

answer, but I hope that you can give us some indication as to an audit and as to whether you have enough capacity within the department to handle the complexity of this situation, with the urgency of it.

Ms. Cram: Thank you for the question. I would answer it with two parts. First, as I mentioned, we will evaluate the First Nations Water Management Strategy. We already developed the terms of reference and will be moving on that. That will help us assess aspects such as whether we have enough resources.

Looking at the question of whether we have enough resources to reduce the number of high-risk water systems, we can go back to the different criteria we looked at. They were source water quality, design of a system, operation and maintenance, operator training and certification, and reporting and record keeping. The department certainly needs some resources for some purposes, but the vast majority of the resources that one would need to do this are at the community level. We do not want the resources being in the bureaucracy in terms of oversight when we need to have capacity on the ground in communities to help build the plants and do the operations, maintenance, operator training and certification.

The Chairman: In the same breath, someone has to supervise and follow up on this. It originates with you people. I will refer back to when we studied specific claims. There were neither the human nor the financial resources to get the job done. We made recommendations, and I honestly believe that we will improve that file.

However, with something as critical as safe drinking water, I understand you have to build capacity on the ground in communities. I do not want to build a bigger bureaucracy for the sake of building it, but in an emergency situation — until we get everyone on a level playing field and a standard of water that is acceptable to everyone — do we need an emergency program in the system to deal with it?

Ms. Cram: We do have emergency programs, and the place to have the programs is not in Ottawa. We need some people in Ottawa, but in an emergency we need people that we can get on the ground very quickly.

We have been using various mechanisms, having technical capacity at the tribal council level and with First Nation technical organizations, and also using contracts so that we can deploy contract organizations onto the ground.

I will use the example of Kashechewan. Honourable senators will recall there was a serious problem last year in Kashechewan that occurred because the water plant flooded and was no longer capable of producing clean water. We now have an operator on

mettre sur la sellette. Je sais que c'est une question difficile, mais j'espère que vous pouvez nous donner une réponse concernant la vérification et indiquant si vous disposez de la capacité suffisante au sein de votre ministère pour gérer cette situation complexe et urgente.

Mme Cram : Merci pour votre question. Je vais y répondre en deux étapes. Premièrement, comme je l'ai mentionné, nous allons évaluer la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Nous avons déjà défini les paramètres et nous allons bientôt commencer. Cela nous aidera à évaluer certains aspects et à déterminer par exemple si nous avons suffisamment de ressources.

Pour revenir à la question de savoir si nous disposons de suffisamment de ressources pour réduire le nombre de réseaux d'approvisionnement en eau présentant un risque élevé, nous pouvons retourner aux différents critères que j'ai mentionnés. Ce sont la qualité de l'eau de source, la conception du réseau, le fonctionnement et l'entretien, la formation et l'accréditation des opérateurs et le compte rendu et la tenue des dossiers. Il est clair que le ministère a besoin de certaines ressources pour ces diverses activités, mais la grande majorité de nos besoins en ressources se situe à l'échelon de la collectivité. Nous ne voulons pas concentrer nos ressources au niveau administratif pour la surveillance alors que nous avons besoin d'une capacité d'intervention sur le terrain dans les collectivités pour la construction, le fonctionnement et l'entretien des stations de traitement de l'eau, ainsi que pour la formation et l'accréditation des opérateurs.

Le président : De la même manière, il faut quelqu'un pour surveiller et assurer le suivi. C'est le rôle qui vous incombe. Permettez-moi de revenir à mon exemple des revendications particulières. Nous avons constaté le manque de ressources humaines et financières pour traiter ces dossiers. Nous avons présenté des recommandations et je crois sincèrement qu'elles permettront d'améliorer la situation.

Cependant, je comprends que dans le cas d'un dossier aussi important que celui de la salubrité de l'eau potable, vous devez bâtir une capacité sur place dans les collectivités. Je ne tiens pas absolument à augmenter coûte que coûte les effectifs administratifs, mais tant que nous n'aurons pas des conditions égales et des normes applicables à l'eau qui soient acceptables pour tous, avons-nous besoin d'un programme pour les interventions d'urgence?

Mme Cram : Nous avons des programmes d'urgence et ce n'est pas à Ottawa que nous en avons besoin. Nous avons besoin de personnel à Ottawa, mais en cas d'urgence, nous devons pouvoir dépêcher très rapidement des techniciens sur place.

Nous avons recours à divers mécanismes. Nous disposons de capacités techniques à l'échelon du conseil tribal et au sein des organismes techniques des Premières nations. Nous avons également conclu des contrats de service qui nous permettent de déployer sur place diverses entreprises contractuelles.

Prenons l'exemple de Kashechewan. Permettez-moi de rappeler aux honorables sénateurs que la collectivité de Kashechewan a été touchée par un grave problème l'an dernier, à la suite de l'inondation de la station de traitement de l'eau qui fut contrainte

the ground, through a contract approach. The company, Northern Waterworks, keeps an operator in that community to ensure that there is good quality water.

If I had to make a choice where to put the resources, I would rather have the resources on the ground, in the community or, at least, at a tribal council or a broader level where we can then deploy them to the particular circumstance where we need them.

The Chairman: To establish that, maybe we need the legislative or regulative framework of which the Auditor General's people spoke.

Senator Watt: I am having some difficulties understanding. I am hearing about all kinds of layers of people, more people, and more money. Let me try to simplify it as much as I can — the way I see it. You can criticize me if you want afterward.

If the money is there, why could INAC not tender the contracts and get the private sector in there, and following that, set up a monitoring system? Why could this not be done? You can save much money.

Mr. Brooks: It is a good question. As you know, the department, from about the mid-1980s onward, started to devolve much more of the responsibility to the community level to undertake many activities. There has been recognition that some of the devolution may have occurred without the necessary capacity happening right now, and that has been demonstrated in a few areas.

In terms of the contracting within our own department, we developed a First Nations tendering policy precisely to give the guidelines. Our departmental officials undertake feasibility studies to ensure that the community is going in the right direction in what they are looking to engage in terms of a system or putting a system into place.

We do work very closely with the private sector and the communities. To get the tendering done through our department, part of the problem is we are dealing with communities, and many of them, as you know, are self-determining communities. There is a jurisdictional issue that we deal with on occasion, and we do believe that in providing more capacity support to the communities, working with them a little more closely, would be a better way to ensure that the dollars are achieving all the outcomes that are intended.

Senator Watt: To respond to some parts of the argument that you have laid forward, it does not necessarily have to be tendered out by INAC by itself. If this business of a partnership means anything — and we have heard about it for a number of years — why is it so difficult for the band council and INAC to jointly tender the contracts and bring in the private sector? I have difficulty understanding why this could not be done.

d'interrompre ses activités. Nous avons conclu un contrat qui nous permet de disposer d'un opérateur sur place. L'entreprise Northern Waterworks maintient dans cette collectivité un opérateur qui est chargé de vérifier la qualité de l'eau.

Si je devais faire un choix, je préférerais utiliser les ressources sur le terrain, dans la collectivité, ou tout au moins au niveau du conseil tribal ou à un niveau plus large afin de pouvoir déployer ces ressources aux endroits où nous en avons besoin.

Le président : Pour établir cela, nous avons peut-être besoin du cadre législatif ou réglementaire qu'ont mentionné les représentants du vérificateur général.

Le sénateur Watt : J'ai de la difficulté à comprendre. J'entends parler de différents niveaux de personnel, de personnes et de fonds supplémentaires. Permettez-moi de présenter les choses de manière simple, comme je l'entends. Au besoin, vous pourrez par la suite me rectifier.

Si les fonds existent, pourquoi AINC ne procède-t-il pas à l'adjudication des marchés afin de faire participer le secteur privé et d'appliquer ensuite un système de surveillance? Pourquoi ne pas appliquer cette formule? Vous pourriez faire de grandes économies.

M. Brooks : C'est une bonne question. Comme vous le savez, le ministère a commencé, dès le milieu des années 1980, à transférer une grande part de ses responsabilités au niveau local, en chargeant les collectivités d'entreprendre de nombreuses activités. On réalise que certains de ces transferts n'ont pas donné lieu à l'établissement des capacités nécessaires, comme on a pu le constater dans certains secteurs.

Quant aux appels d'offres au sein de notre ministère, nous avons mis au point une politique sur la passation de marchés dans les Premières nations justement pour établir des lignes directrices. Les fonctionnaires de notre ministère ont entrepris des études de faisabilité afin de s'assurer que la collectivité concernée progresse dans la bonne direction dans la gestion ou la construction d'un réseau d'approvisionnement en eau.

Nous travaillons en étroite collaboration avec le secteur privé et les collectivités. Le problème avec l'organisation d'appels d'offres par l'intermédiaire de notre ministère est que nous traitons avec des collectivités dont plusieurs sont, comme vous le savez, autonomes. De temps à autre, nous sommes confrontés à une question de compétence et nous pensons que nous ferions un meilleur usage des crédits dont nous disposons pour atteindre l'ensemble des résultats que nous visons, en renforçant les capacités dans les collectivités et en collaborant avec elles de manière un peu plus étroite.

Le sénateur Watt : Je crois qu'on peut répondre à certains arguments que vous avez soulevés en disant qu'il n'est pas nécessaire que les appels d'offres soient organisés par AINC lui-même. Si la notion de partenariat existe vraiment — nous en entendons parler depuis plusieurs années — pourquoi est-ce si difficile pour le conseil de bande et AINC de conjuguer leurs efforts afin d'adjuger des marchés et de faire intervenir le secteur privé? J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi cela ne peut pas se faire.

Mr. Brooks: I may not have answered the question the right way the first time. We do work with the various councils, communities, authorities and tribal councils by sitting down with them and going through the specifications. We go through the tenders with them, and we do have an engineer that goes through the review process.

As you know, when things are tendered out, we have a few public-private partnerships also under way right now. When activities are tendered out, they are tendered to the private sector, but we are involved in these activities.

Could we provide more oversight? Could we be in there a little more? Probably the answer is, yes, we could be; however, we do work with communities very closely.

Senator Watt: Well, you have 97 outstanding communities that still have many problems accessing clean drinking water. If this matter could be simplified, if the money is there, through tendering contracts, bringing the private sector in, I am sure the problems we are having could easily be taken care of in one year. It goes on year after year; it is going too long.

This is the taxpayers' money we are talking about here. At times, as Aboriginal people, we get heavily criticized for eating up the system. We are a bit cautious on that aspect; therefore, we should try to find a shorter way of getting the job done. That is a recommendation you could put forward to your department. Maybe it would mean something.

Ms. Cram: It is a good idea, and we have been looking at opportunities for getting private capital so we could build faster. There are some partnerships being considered. We have to do it within the Treasury Board guidelines, so we are trying to find a way to do it that will work within those guidelines.

Senator Watt: This matter has to be taken as an urgent matter because people are getting sick and dying. It is about time that we try to find the shortest way of getting the job done. We do not have to wait for the crisis to come and then react. Let us try to act before the crisis comes.

Thank you very much for listening to my criticism of the way the department is handling it. I do not believe that more people are needed within the department. I believe you have enough.

The Chairman: According to the expert panel, they say it is not credible to go forward with the regulatory regime without adequate capacity to satisfy the regime. They say it is tempting to put a regime in place that would reduce dangers associated with water systems, but exactly the opposite might happen

M. Brooks : Je n'avais peut-être pas bien compris la question la première fois. Nous collaborons avec les divers conseils, collectivités, autorités et conseils tribaux en examinant avec eux les devis. Nous examinons les soumissions avec eux et un de nos ingénieurs prend part au processus de révision.

Comme vous le savez, les appels d'offres donnent lieu à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé et nous en avons actuellement plusieurs en cours. Lorsque certaines activités sont adjudgées par appel d'offres, elles sont attribuées à des entreprises du secteur privé, mais nous prenons part à ces activités.

Pourrions-nous exercer une plus grande surveillance? Pourrions-nous être plus présents? On pourrait sans doute répondre par l'affirmative; cependant, nous travaillons très étroitement avec les collectivités.

Le sénateur Watt : Peut-être, mais il reste 97 collectivités qui ont encore beaucoup de difficultés à s'approvisionner en eau potable propre. Si l'on peut simplifier les choses, si les fonds sont disponibles, s'il est possible de faire participer le secteur privé par l'intermédiaire d'appels d'offres, je suis certain que l'on pourrait facilement résoudre tous les problèmes en un an. Les problèmes traînent d'année en année; cela prend trop de temps.

C'est l'argent des contribuables qui est ici en jeu. On nous reproche parfois, à nous les Autochtones, de gruger le système. Nous nous méfions un peu; c'est pourquoi, il faudrait trouver une façon plus rapide d'améliorer la situation. C'est une recommandation que pourrait présenter votre ministère. Peut-être que cela pourrait faire avancer les choses.

Mme Cram : C'est une bonne idée et nous nous sommes intéressés à la possibilité de faire appel à des capitaux privés pour accélérer la construction. Nous envisageons certains partenariats. Nous devons respecter les lignes directrices du Conseil du Trésor et nous essayons de trouver un moyen d'agir à l'intérieur de ces lignes directrices.

Le sénateur Watt : Il est urgent d'intervenir, car les gens sont malades et certains en meurent. Il est grand temps de trouver la façon la plus rapide d'obtenir des résultats. Il ne faut pas attendre que la crise éclate pour réagir. Essayons d'agir avant d'être confrontés à une crise.

Je vous remercie de prêter une oreille attentive à mes critiques concernant la gestion de cette situation par le ministère. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'augmenter les effectifs du ministère. Je pense que vous êtes assez nombreux.

Le président : Le groupe d'experts est d'avis qu'il n'est pas crédible d'adopter un régime de réglementation si l'on ne dispose pas des capacités nécessaires pour répondre aux critères du régime. Les experts affirment qu'il est tentant de mettre en place un régime qui permettrait de réduire les risques associés aux

because not only would a regulatory regime take time to create and enforce but also the attention and money would be better directed to systems and operators, management and governance.

Can you comment on the panel's view that the regulatory regime by itself will likely do little to help the water quality on reserves without comparative investments in the capacity of the facilities?

Ms. Cram: We had a debate about the timing of things, and the panel's idea was why go ahead and implement a regime when we know that its implementation will cause a number of systems not to make it. We are kind of creating a problem right from the get go. We maybe should, therefore, bring systems up to a certain level before we implement our regime.

When we looked at it, we thought we do not know what the regime is until we develop it. Would it not be better to work on our legislation, determine what our regime will be and then phase in the implementation of it to permit the systems to be brought up to the level of the regime? Therefore, we are working with an actual knowledge of what the particular regimes will be. Because the legislative approach that we expect to be following is one of adopting provincial regulatory regimes, then they will be potentially different province by province. We would need to work with the systems in each of the provinces to bring them up to the appropriate level.

I believe the panel was correct in saying that if we intend to implement regimes, we have to recognize that some of our systems may not meet the regime and, therefore, investments may be needed in order to have that happen. We recognize that this is the case.

Senator Hubley: One of the most important themes that our previous presenters brought forward was with respect to sustained management. I have looked at the seven multiple barriers that you have put in place to ensure that if one system fails, the other one does not. Would you comment on that?

Could you also comment on the devolution of services during the 1970s and 1980s? Like many things, it looks very good on the surface. However, without the capacity — that word seems to be recurring here this evening — there seems to be almost a prescription for problems. I will leave it at that for now. Please comment on the issues of sustained management and capacity.

réseaux d'approvisionnement en eau, mais on risque d'aboutir à des résultats exactement opposés car il faut du temps pour créer et appliquer un régime de réglementation alors qu'il serait préférable de consacrer de l'attention et des fonds aux réseaux d'approvisionnement en eau, aux opérateurs, à la gestion et à la régie.

Pouvez-vous commenter le point de vue du groupe d'experts selon lequel le régime de réglementation contribuerait très peu par lui-même à améliorer la qualité de l'eau dans les réserves, dans la mesure où on n'investit pas de manière équivalente dans la capacité des installations?

Mme Cram : Nous nous sommes demandé si le moment était opportun et le groupe d'experts se demandait s'il était approprié de mettre en œuvre un régime alors que nous savons qu'un certain nombre de réseaux ne pourront pas le respecter. Cela revient à provoquer un problème dès le départ. Avant de mettre en place notre régime, nous devrions peut-être remettre les réseaux à niveau.

En nous penchant sur la question, nous avons compris que l'on ne saurait pas ce que représente le régime tant qu'on ne l'aurait pas créé. Ne serait-il pas préférable d'examiner nos lois, de définir ce que serait notre régime, puis de l'appliquer progressivement afin de permettre la mise à niveau des réseaux d'approvisionnement en eau pour qu'ils soient conformes aux critères du régime? Par conséquent, nous nous appuyons sur une connaissance réelle de ce que seront les différents régimes. Étant donné que l'approche législative que nous avons l'intention d'appliquer consiste à adopter les régimes de réglementation provinciaux, tous ces régimes seront peut-être différents d'une province à l'autre. Dans chaque province, nous devons moderniser les réseaux afin de les mettre au niveau approprié.

Je crois que le groupe d'experts avait raison de dire que si nous avons l'intention d'appliquer un régime de réglementation, nous devons être conscients que certains réseaux ne pourront peut-être pas respecter les critères du régime et que d'autres investissements seront peut-être nécessaires pour mettre les réseaux à niveau. Nous reconnaissons cette réalité.

Le sénateur Hubley : Un des thèmes les plus importants évoqués par nos témoins précédents portait sur l'intérêt soutenu de la direction. J'ai examiné les sept barrières multiples que vous avez mises en place pour faire en sorte qu'une défaillance dans un secteur soit palliée grâce au bon fonctionnement des autres barrières. Pouvez-vous nous présenter vos commentaires à ce sujet?

J'aimerais également vous demander de commenter la cession des services dans les années 1970 et 1980. Comme bien d'autres choses, cette pratique peut paraître excellente au premier abord. Cependant, sans la capacité — ce mot semble revenir constamment ce soir — le transfert de responsabilités peut pratiquement sembler être la recette assurée des problèmes. Je vais en rester là pour l'instant. Veuillez nous présenter vos commentaires au sujet de l'intérêt soutenu de la direction et de la capacité.

Ms. Cram: I will start with respect to sustained management. The minister has made a commitment to have regular reporting to Parliament. There was one in December and another in March.

I can assure you that that creates incredible sustained management attention in the department, because we know we have to produce reports perhaps every six months or at least every year and have a strong objective to show improvements in each of those reports.

The minister has also said publicly that he would like to reduce high-risk water systems by another 50 per cent for the next report. Therefore, we essentially have until March 2008 — less than a year — to be able to drop those 97 high-risk water systems to half that number.

In order to do that, we need sustained management attention. Therefore, we have to develop a plan and figure out region by region, looking at every one of the remaining high-risk systems, what we will do between now and then to achieve the minister's objective. I believe having a specific target and a requirement to report to Parliament is an excellent way to achieve sustained management attention.

In terms of the capacity issue, I see much of the strategy for improving water systems is based on recognition of increasing capacity. That is why we have the requirement for training, certification and oversight. If we do not have it on the ground right now, we have the Circuit Rider Training Program that provides help to get us to a certain point in time.

Much of it is about building capacity, because it is recognized that we need to have a well-trained, certified operator on the ground to ensure that the plant will produce the quality of water needed.

Mr. Brooks: If we look at the capacity question in the communities, we are dealing with many communities that are quite small and have fairly complex systems. There is a bit of a policy issue that we must also examine, which we are currently doing, in terms of the complexities of some of the systems versus what we may find on adjacent non-First Nations communities. We will find many households that are on, let us say, individual wells versus a community that is on a water treatment system. That becomes complex.

Many communities expect the offer of municipal services to their members, when quite often they do not necessarily have the capacity, the required amount of bodies, within the community to provide the services.

We are looking at other activities that will provide support, such as circuit riders. One area we are concerned with — I heard you mention it previously when the Auditor General was

Mme Cram : Je vais commencer à vous parler de l'intérêt soutenu. Le ministre s'est engagé à présenter des comptes rendus périodiques au Parlement. Il en a présenté un en décembre et un autre en mars.

Je peux vous assurer que cela exige un intérêt incroyablement soutenu de la part du ministère, car nous savons que nous devons produire des rapports tous les six mois ou au moins une fois par année et nous tenons vivement à faire état de progrès dans chacun de ces rapports.

Le ministre a annoncé publiquement qu'il souhaitait réduire encore de moitié le nombre de réseaux présentant un risque élevé, d'ici la parution du prochain rapport. Par conséquent, il nous reste essentiellement jusqu'au mois de mars 2008 — soit moins d'un an — pour réduire de moitié les réseaux présentant des risques élevés qui sont actuellement au nombre de 97.

Pour y parvenir, un intérêt soutenu de la direction est indispensable. Par conséquent, nous devons élaborer un plan et passer en revue, région par région, tous les réseaux d'approvisionnement en eau présentant un risque élevé afin de déterminer les mesures que nous devons prendre dans le laps de temps qu'il nous reste, pour atteindre l'objectif du ministre. Je crois que le fait d'avoir un but précis et l'obligation de présenter un rapport au Parlement sont d'excellents moyens d'obtenir un intérêt soutenu de la part de la direction.

Pour ce qui est des capacités, je crois que la stratégie d'amélioration des réseaux d'approvisionnement en eau repose en grande partie sur le renforcement des capacités. C'est pourquoi nous devons améliorer la formation, l'accréditation et la surveillance. Si nous ne disposons pas actuellement des capacités nécessaires sur le terrain, nous pourrions bénéficier, jusqu'à un certain point, de l'assistance du Programme de services itinérants de formation.

Ce programme vise en grande partie à renforcer les capacités, car nous reconnaissons que nous avons besoin sur place d'opérateurs accrédités et ayant reçu une bonne formation pour que les stations de traitement de l'eau soient en mesure de produire une eau de qualité.

M. Brooks : La question de la capacité des collectivités nous amène à constater que bon nombre des collectivités sont assez petites et possèdent des réseaux d'approvisionnement en eau assez complexes. Il faut tenir compte également d'une sorte de dimension politique, que nous examinons actuellement, en raison de la complexité de certains réseaux par rapport à ceux qui existent dans des collectivités non autochtones adjacentes. Beaucoup de foyers disposent de leur propre puits, par opposition à une collectivité dont tous les besoins reposent sur un réseau de traitement de l'eau. La situation peut être complexe.

Beaucoup de collectivités souhaitent offrir des services municipaux à leurs habitants alors qu'assez souvent elles n'ont pas nécessairement la capacité, ni le personnel nécessaire.

Nous envisageons d'autres activités susceptibles d'être utiles, comme les services de formation itinérants. Je vous ai entendu parler du nombre d'opérateurs accrédités, au cours du témoignage

here — is the number of certified operators. This is a happy and sad issue with us in that there is a turnover of approximately 25 per cent of operators per year in the communities. Many times the turnover occurs because the operators have left the communities for other locations that pay better.

Therefore, it is happy in one way, because there are people with very employable skills that are in high demand, but it is sad for the community to lose these people. That is an extra onus.

Senator Hubley: Hence the need for an emergency program or plan or something in place to address that.

That sounds good, but do you have enough dollars to achieve these objectives? Are the monies in place for this?

Ms. Cram: As I mentioned, the \$1.6 billion was for the First Nations Water Management Strategy. We have one year left in the strategy. It expires on March 31, 2008. We will be looking at a renewal of the First Nations Water Management Strategy. That is one reason we are doing an evaluation so as to prepare for the renewal, which will allow us the opportunity to assess what resourcing needs will be required for the future.

We also received an additional \$60 million in Budget 2006, as I mentioned.

We feel it is good to have another year of the water management strategy to roll out plus the \$60 million we received in Budget 2006 over two years. That will put us in good shape to continue to make progress on the legislation regulatory gap, training and such. Through the evaluation, we will be able to determine the resources we require into the future.

Senator Hubley: Are the standards of water quality national standards?

Mr. Brooks: The protocol that we have is our national standard. The way the protocol works is that a certain province may have a slightly higher standard in one area, such as turbidity of water. Where the standard, for example, in Saskatchewan, is a little higher than the protocol calls for, by default, the First Nation in Saskatchewan will then be required to respect the provincial standard in place for turbidity.

There are many instances where our protocol actually exceeds the standards or regime available in the provinces. Also, much of the provincial legislation currently in place does not necessarily cover some of the issues that we run into in First Nations communities, such as cisterns or water that is trucked in by vehicles and many of the smaller systems. A system for INAC consists of five or more connections. Some of the provinces, such as Ontario, go down to 15 only.

des représentants du Bureau du vérificateur général. C'est un de nos sujets de préoccupation. Chaque année, le roulement des opérateurs est d'environ 25 p. 100 dans les collectivités. C'est un constat à la fois positif et négatif. Dans bien des cas, les opérateurs quittent une collectivité pour accepter un emploi mieux rémunéré dans une autre localité.

Par conséquent, on peut se réjouir d'un côté que les opérateurs aient des qualifications professionnelles très recherchées, mais le départ de ces opérateurs est regrettable pour la collectivité qui les perd. C'est une difficulté supplémentaire.

Le sénateur Hubley : Cela nous renvoie à la nécessité de mettre en place un programme ou un plan d'urgence pour réagir à de telles situations.

Voilà qui est bien, mais disposez-vous de crédits suffisants pour atteindre ces objectifs? Les fonds nécessaires sont-ils en place?

Mme Cram : Comme je l'ai mentionné, les crédits de 1,6 milliard de dollars étaient destinés à la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Il nous reste un an, puisque la stratégie prend fin le 31 mars 2008. Nous allons envisager de renouveler la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. C'est pourquoi nous procédons actuellement à une évaluation afin de préparer le renouvellement de la stratégie et définir les ressources qui seront nécessaires à l'avenir.

Comme je l'ai mentionné, le budget de 2006 nous a accordé des crédits supplémentaires de 60 millions de dollars.

Nous sommes satisfaits de disposer d'une autre année pour l'application de la Stratégie de gestion de l'eau et des crédits supplémentaires de 60 millions de dollars étalés sur deux ans que nous a accordé le budget de 2006. Nous pourrions ainsi poursuivre nos efforts visant à combler les lacunes sur le plan des lois et de la réglementation, continuer nos activités de formation, et cetera. L'évaluation nous permettra de définir les ressources dont nous aurons besoin à l'avenir.

Le sénateur Hubley : Les normes relatives à la qualité de l'eau s'appliquent-elles au niveau national?

M. Brooks : Le protocole que nous appliquons représente notre norme nationale. Nous appliquons le protocole de la manière suivante. Il peut arriver que certaines provinces exigent une norme plus élevée, par exemple en matière de turbidité de l'eau. Lorsque la norme est légèrement plus élevée que celle du protocole, comme c'est le cas par exemple en Saskatchewan, une Première nation de Saskatchewan sera tenue de respecter la norme provinciale en matière de turbidité.

Il n'est pas rare que notre protocole impose des critères de qualité supérieurs aux normes ou au régime appliqués par les provinces. Par ailleurs, certaines législations provinciales actuelles n'ont pas nécessairement prévu diverses situations en cours dans certaines collectivités des Premières nations. C'est le cas par exemple des citernes ou de l'approvisionnement en eau par camion et de nombreux petits réseaux d'approvisionnement. AINC considère comme un réseau tout système d'adduction d'eau comprenant cinq branchements ou plus. Dans certaines provinces, comme l'Ontario, le seuil est fixé à 15 branchements seulement.

That is why there is a need for us to hopefully move toward a regulatory regime using provincial reference. There will also be a need to work with the provinces not only to adopt their regimes but also to ensure that the missing elements of First Nations are covered by the respective provincial regimes. In turn, that should help the provinces because, I dare say, they have individuals and communities in similar situations.

The Chairman: Ms. Cram, with regard to Senator Hubley's question about funding, is there enough funding there to solve all the problems? You say there is \$1.6 billion in funding. You make reference to it. Are the dollars there to go out and solve these problems right now? My understanding is that it is being run like a program as opposed to an emergency situation.

I ask this question because I know the minister wants to get this job done — and done properly. However, if he does not have the money, perhaps we should be making a recommendation and doing all we can to ensure the dollars are there. We could run out of money before March 2008. It is not acceptable when we are talking about safe drinking water.

Ms. Cram: If we said we want to eliminate all high-risk systems within a year, I am not sure we could in that time frame, because some of them will be dependent on capital infrastructure. The entire capital infrastructure could not necessarily be done in one year from the time of design. We would not have sufficient capital to be able to rectify all the systems in a year.

Senator Peterson: March 2008 is a rather critical date for you, with many things happening. I would presume you would want that number of 97 communities with high-risk systems down as low as you could to demonstrate what you did with the additional funding, because you will need the capacity on the ground at that time or that number will shoot back up again.

Ms. Cram: Yes.

Senator Peterson: When will the legislative standards be completed and available to implement?

Ms. Cram: I mentioned in my remarks that the minister had a preferred option for pursuing it; however, we must now follow the process. We must secure drafting instructions, and then a bill would have to be introduced. As I described, the preferred approach is that of adopting provincial regulations by reference.

Voilà pourquoi nous devons adopter un régime de réglementation renvoyant aux critères provinciaux. Il sera nécessaire également de collaborer avec les provinces, non seulement pour adopter leur régime, mais aussi pour faire en sorte que les éléments manquants des Premières nations soient couverts par les régimes provinciaux respectifs. Par ailleurs, cela devrait aider les provinces, étant donné qu'elles ont, je crois, des particuliers et des collectivités qui sont aux prises avec des situations analogues.

Le président : Madame Cram, permettez-moi de revenir à la question posée par le sénateur Hubley au sujet du financement. Disposez-vous d'un financement suffisant pour résoudre tous les problèmes? Vous avez dit avoir reçu un financement de 1,6 milliard de dollars. Disposez-vous actuellement de tous ces fonds pour intervenir et résoudre les problèmes? J'ai l'impression que vous gérez cette stratégie comme un programme plutôt que comme un plan d'intervention d'urgence.

Je vous pose cette question parce que je sais que le ministre tient à ce que la situation soit réglée — et que le travail soit bien fait. Cependant, si les fonds dont il dispose sont insuffisants, nous devrions peut-être présenter une recommandation et faire tout notre possible pour qu'il dispose des fonds nécessaires. Les crédits seront peut-être entièrement épuisés avant le mois de mars 2008. C'est inacceptable quand il s'agit de la salubrité de l'eau potable.

Mme Cram : Je ne suis pas certaine que nous pourrions éliminer tous les réseaux présentant des risques élevés en l'espace d'une année, car certains d'entre eux nécessitent des immobilisations. Or, certains projets d'immobilisations ne pourraient pas nécessairement être conçus et menés à terme en une seule année. Nous ne disposerions pas de suffisamment de fonds pour être en mesure de mettre tous les réseaux à niveau en une seule année.

Le sénateur Peterson : Le mois de mars 2008 semble être une date plutôt importante pour vous, compte tenu des nombreuses échéances qui vous attendent. Je suppose que vous souhaitez améliorer le plus possible les réseaux d'approvisionnement en eau des 97 collectivités cotées actuellement à haut risque, afin de montrer que vous avez bien utilisé le financement supplémentaire qui vous a été accordé. Vous aurez besoin alors de disposer de bonnes capacités sur le terrain pour éviter que ce chiffre bondisse à nouveau.

Mme Cram : En effet.

Le sénateur Peterson : Quand les normes législatives seront-elles terminées et prêtes à entrer en vigueur?

Mme Cram : J'ai mentionné dans mes remarques que le ministre privilégiait une option; cependant, nous devons maintenant suivre le processus. Il faudra obtenir les instructions de rédaction et présenter un projet de loi. Comme je l'ai dit, l'approche préférée consiste à incorporer la réglementation provinciale par renvoi.

At some point a piece of legislation will be drafted and introduced, and we need to start developing the regulatory regimes province by province. We anticipate that we will have to work very closely with the provinces and First Nations on the development of those regulatory regimes as we move.

I do not know when the legislation will be introduced. We are looking to do so at the earliest opportunity.

The Chairman: I can assure you that if a bill in relation to this issue appears before us, senators here will expedite the process. We will not hinder the process in any way, shape or form.

I would like to thank you both. This is a tough challenge for all Canadians. This issue concerns not only us here tonight, but a large segment of our society that needs immediate assistance.

Ms. Cram and Mr. Brooks, I thank you for your straightforward, candid answers and your presentations.

If there are no other questions, honourable senators, we will adjourn the meeting.

The committee adjourned.

Un texte législatif sera rédigé et présenté en temps et lieu et nous devons commencer à élaborer des régimes de réglementation province par province. Selon nos prévisions, nous devons travailler en étroite collaboration avec les provinces et les Premières nations à l'élaboration de ces régimes de réglementation.

Je ne sais pas à quel moment le projet de loi sera présenté. Nous espérons pouvoir le faire le plus tôt possible.

Le président : Je peux vous assurer que si les sénateurs sont saisis d'un projet de loi sur cette question, nous ferons tout pour accélérer le processus. Nous ne ferons rien pour le ralentir.

Je tiens à vous remercier tous les deux. C'est un défi énorme pour l'ensemble de la population canadienne. Cette situation ne concerne pas que les quelques personnes réunies ici ce soir, mais un grand segment de notre société qui a besoin d'une assistance immédiate.

Madame Cram et monsieur Brooks, je vous remercie pour vos réponses simples et franches, ainsi que pour vos exposés.

S'il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, nous allons suspendre pour le moment les travaux de notre comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, April 25, 2007

As individuals:

Jerome Slavik, Lawyer and Negotiator, Partner, Ackroyd, Piasta,
Roth & Day LLP;
Bradford W. Morse, Professor, Faculty of Law, Common Law
Section, Ottawa University.

Wednesday, May 2, 2007

Office of the Auditor General of Canada:

Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment
and Sustainable Development;
Ronald Campbell, Assistant Auditor General;
Jerome Berthelette, Principal;
André Côté, Director.

Indian and Northern Affairs Canada:

Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister,
Socio-economic Policy and Regional Operations Sector;
Marc Brooks, Director General, Community Development
Branch.

TÉMOINS

Le mercredi 27 février 2007

À titre personnel :

Jerome Slavik, avocat et négociateur, associé, Ackroyd, Piasta,
Roth & Day LLP;
Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit, Section de
Common Law, Université d'Ottawa.

Le mercredi 2 mai 2007

Bureau du vérificateur général du Canada :

Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au
développement durable par intérim;
Ronald Campbell, vérificateur général adjoint;
Jerome Berthelette, directeur principal.
André Côté, directeur

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des
politiques socioéconomiques et opérations régionales;
Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement
communautaire.