Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Aboriginal Peoples

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

Tuesday, November 3, 2009 (in camera)
Tuesday, November 17, 2009
Wednesday, November 18, 2009

Issue No. 20

Thirty-third, thirty-fourth and thirty-fifth meetings on:

The federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (Issues pertaining to Indian Act elections, band council funding and related issues, and First Nations land management and environmental protection on reserves)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Peuples autochtones

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

Le mardi 3 novembre 2009 (à huis clos)
Le mardi 17 novembre 2009
Le mercredi 18 novembre 2009

Fascicule n° 20

Trente-troisième, trente-quatrième et trente-cinquième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (Questions relatives aux élections selon la Loi sur les Indiens, au financement des conseils de bande et autres questions connexes et à la gestion des terres des Premières nations et la protection de l'environnement dans les réserves)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

47495-47521-47529

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:

Brazeau
Campbell
Carstairs, P.C.
* Cowan (or Tardif)
Dyck
Hubley
* LeBreton, P.C. (or Comeau)
Lovelace Nicholas
Patterson
Peterson
Raine
Stewart Olsen

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Stewart Olsen replaced the Honourable Senator Duffy (*November 4, 2009*).

The Honourable Senator Duffy replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*November 3, 2009*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Martin (*October 29, 2009*).

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 :

Brazeau
Campbell
Carstairs, C.P.
* Cowan (ou Tardif)
Dyck
Hubley
* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Lovelace Nicholas
Patterson
Peterson
Raine
Stewart Olsen

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Stewart Olsen a remplacé l'honorable sénateur Duffy (*le 4 novembre 2009*).

L'honorable sénateur Duffy a remplacé l'honorable sénateur Stewart Olsen (*le 3 novembre 2009*).

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 29 octobre 2009*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 3, 2009
(38)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, in camera, at 9:34 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Carstairs, P.C., Hubley, Patterson, Peterson, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Stewart Olsen (9).

In attendance: Tonina Simeone and Marion Ménard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2009, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and of other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

In accordance with rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that Senator's staff be permitted to remain in the room.

It was moved that the committee allow the transcription of the in camera portions of today's meeting, that one copy be kept in the office of the clerk of the committee for consultation by committee members present and the committee analysts, and that the transcript be destroyed by the clerk when authorized to do so by the Subcommittee on Agenda and Procedure but no later than at the end of this parliamentary session.

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

It was moved that any documents prepared for the committee, which suggest possible recommendations to be included in the committee's report, be circulated in hard copy only.

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

At 11:17 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 17, 2009
(39)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:33 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 3 novembre 2009
(38)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la pièce 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 Brazeau, Carstairs, C.P., Hubley, Patterson, Peterson, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (9).

Également présents : Tonina Simeone et Marion Ménard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2009, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine un projet de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce.

Il est convenu que le comité autorise la transcription des parties de la réunion qui se dérouleront à huis clos, qu'une copie sera conservée au bureau de la greffière pour consultation par les membres du comité présents et les analystes du comité, et que la transcription sera détruite par la greffière du comité lorsque le Sous-comité du programme et de la procédure l'autorisera, au plus tard à la fin de la présente session parlementaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que tout document préparé pour le comité, ce qui laisse entendre de possibles recommandations à inclure dans le rapport du comité, sera distribué sous forme imprimée.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 17, il est convenu que le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 17 novembre 2009
(39)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Carstairs, P.C., Hubley, Patterson, Raine, St. Germain, P.C., Sibbeston and Stewart Olsen (8).

In attendance: Tonina Simeone and Marion Ménard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2009, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and of other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships;

Sara Filbee, Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development;

Peter Traversy, Director General, Planning and Resource Management;

Wendy Stewart-Fagnan, Director, Office of the Federal Interlocutor;

Brenda D. Kustra, Director General, Governance Branch.

The chair made opening remarks.

Ms. Cram, Mr. Traversy, Ms. Filbee and Ms. Stewart-Fagnan each made a statement and, together with Brenda Kustra, responded to questions.

At 11:16 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 18, 2009
(40)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:35 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Hubley, Lovelace Nicholas, Patterson, Peterson, Raine, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (9).

In attendance: Tonina Simeone and Marion Ménard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Membres du comité présentes : Les honorables sénateurs Brazeau, Carstairs, C.P., Hubley, Patterson, Raine, St. Germain, C.P. Sibbeston et Stewart Olsen (8).

Également présents : Tonina Simeone et Marion Ménard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2009, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Sara Filbee, sous-ministre adjointe, Terres et développement économique;

Peter Traversy, directeur général, Planification et gestion des ressources;

Wendy Stewart-Fagnan, directrice, Bureau de l'Interlocuteur fédéral;

Brenda D. Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance.

Le président prend la parole.

Mme Cram, M. Traversy, Mme Filbee et Mme Stewart-Fagnan font chacun une déclaration puis répondent aux questions avec l'aide de Mme Kustra.

À 11 h 16, il est convenu que le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 18 novembre 2009
(40)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 35, dans la pièce 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 Brazeau, Campbell, Hubley, Lovelace Nicholas, Patterson, Peterson, Raine, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (9).

Également présents : Tonina Simeone et Marion Ménard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2009, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and of other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

Office of the Auditor General of Canada:

Sheila Fraser, Auditor General;

Ronnie Campbell, Assistant Auditor General;

Frank Barrett, Principal.

The chair made opening remarks.

Ms. Fraser made a statement and, together with Mr. Campbell and Mr. Barrett, responded to questions.

At 7:25 p.m., the committee suspended.

At 7:30 p.m., the committee resumed in camera and in accordance with rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved that senators' staff be permitted to remain in the room.

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

At 7:44 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2009, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau du vérificateur général du Canada :

Sheila Fraser, vérificatrice générale;

Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint;

Frank Barrett, directeur principal.

Le président prend la parole.

Mme Fraser fait une déclaration puis répond aux questions avec l'aide de M. Campbell et M. Barrett.

À 19 h 25, la séance est suspendue.

À 19 h 30, le comité poursuit sa réunion à huis clos et, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine son projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 44, il est convenu que le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 17, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:33 a.m. to study the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: band council funding and related issues).

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

[*English*]

The Chair: Good morning. Welcome to all honourable senators and members of the public, as well as viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the Web.

I am Senator St. Germain from British Columbia, chair of the committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada, generally.

One recurring question from previous meetings is whether the rights and obligations of off-reserve members differ from members living on the First Nation. Related to this question is how funding operates for members living off-reserve. The purpose of today's meeting is to obtain a briefing from the department, Indian and Northern Affairs Canada, on the issue of band council funding and related issues.

[*Translation*]

Before we hear from our witnesses, allow me to introduce to you the members of the committee who are in attendance.

[*English*]

On my right is Senator Carstairs from Manitoba. On my left is Senator Raine from British Columbia and, next to Senator Raine, is Senator Hubley from Prince Edward Island.

Allow me to introduce our witnesses. We have Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships, Indian and Northern Affairs Canada. Joining her from the department are Sara Filbee, Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development; Peter Traversy, Director General, Planning and Resource Management; and Wendy Stewart-Fagnan, Director, Office of the Federal Interlocutor.

Ms. Cram, I understand all of you will make a short presentation. The only thing I ask is that you give us enough time to ask questions because we have a few questions we want to pose to you. I know you are familiar with the process. With that said, you have the floor and thank you for coming.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 33 pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : le financement des conseils de bande et autres questions connexes).

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs, aux membres du public et aux téléspectateurs de toutes les régions du pays qui suivent les débats du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'occupe le poste de président du comité. Le comité a le mandat d'examiner les dispositions législatives et, de façon générale, les questions relatives aux peuples autochtones du Canada.

L'une des questions qui revenaient sans cesse au cours des réunions précédentes est celle de savoir si les droits et les obligations des membres des Premières nations vivant hors réserve sont différents de ceux des membres vivant dans la réserve. Une question connexe concerne les règles régissant le financement versé aux membres vivant hors réserve. La réunion d'aujourd'hui est tenue dans le but de recevoir des renseignements de la part d'Affaires indiennes et du Nord Canada sur la question du financement des conseils de bande et sur d'autres questions afférentes.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité ici présents.

[*Traduction*]

À ma droite se trouve le sénateur Carstairs, du Manitoba. À ma gauche se trouve le sénateur Raine, de la Colombie-Britannique, puis le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard.

Permettez-moi de vous présenter les témoins. Nous recevons aujourd'hui Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord Canada. Elle est accompagnée de trois collègues du même ministère : Sara Filbee, sous-ministre adjointe, Terres et Développement économique; Peter Traversy, directeur général, Planification et gestion des ressources; et Wendy Stewart-Fagnan, directrice, Bureau de l'Interlocuteur fédéral.

Madame Cram, je crois comprendre que vous et chacun de vos collègues avez un court exposé à présenter. Je vous demande simplement de faire en sorte qu'il nous reste suffisamment de temps après vos exposés pour que nous puissions vous poser quelques questions. Je sais que vous connaissez notre façon de procéder. Cela dit, je vous cède la parole et je vous remercie d'être ici.

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships, Indian and Northern Affairs Canada: Thank you very much, Mr. Chair and honourable senators. It is a great pleasure for us to be here today.

I will start by outlining the federal role, to set the context, and then I will turn to Mr. Traversy who will provide an overview of the department's budget. Then I will give an example of how that budget works on a particular program. I will use income assistance as an example. Then Ms. Filbee will cover economic development funding, and then Ms. Stewart-Fagnan will explain how the Urban Aboriginal Strategy is funded. Following that presentation, we will be pleased to answer any questions.

The federal role in supporting Aboriginal people is derived from section 91(24) of the Constitution Act, which refers to "Indians, and Lands reserved for the Indians." Our responsibilities are determined largely by statutes, negotiated agreements and legal decisions.

As well, the Indian Act provides the rules under which individuals are entitled to be registered as Indians. These individuals are referred to as status Indians. Therefore, status and place of residence are key determinants of an individual's eligibility for access to programs and services of Indian and Northern Affairs Canada, which are provided as a matter of policy.

Some of the department's programs are available to status Indians living on-reserve and other programs are available to status Indians, regardless of whether they live on- or off-reserve. Other programs are available to all Aboriginal people.

Much of the programming provided by Indian and Northern Affairs Canada is directed to status Indians who ordinarily reside on-reserve because the provinces and territories provide these same services to everyone who resides off-reserve, including status Indians.

For example, the department's Capital Facilities and Maintenance Program provides funding to First Nations on-reserve for infrastructure, including water, waste water, road, electricity, education facilities and housing. Eligibility for this funding is limited to on-reserve projects, with the exception of investments off-reserve in cases of cost-shared projects with municipalities or provinces.

An example of such projects is off-reserve access roads that link a reserve community to a main provincial road.

Indian and Northern Affairs Canada provides funding mainly on-reserve because, generally, provinces, territories and municipalities fund infrastructure off-reserve. The Government of Canada also provides significant financial support to provincial

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord Canada : Merci beaucoup, monsieur le président, et merci à vous, honorables sénateurs. Nous sommes très heureux d'être ici aujourd'hui.

Pour mettre les choses en contexte, je vais commencer par décrire sommairement le rôle du gouvernement fédéral, et je passerai ensuite la parole à M. Traversy, qui vous donnera un aperçu du budget du ministère. Par la suite, je vous expliquerai comment ce budget est utilisé dans le cadre d'un programme particulier — je me servirai de l'exemple du programme d'aide au revenu. Mme Filbee parlera ensuite du financement en matière de développement économique, et enfin, Mme Stewart-Fagnan vous expliquera comment la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est financée. À la suite de ces exposés, nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le rôle du gouvernement fédéral en matière de soutien des peuples autochtones découle du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, qui concerne « Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Nos responsabilités sont établies en grande partie par les lois, les ententes négociées et les décisions judiciaires.

En outre, la Loi sur les Indiens énonce les règles qui régissent l'inscription des particuliers à titre d'Indiens, lesquels sont appelés les « Indiens inscrits ». Ainsi, le statut et le lieu de résidence d'un particulier sont les déterminants clés de l'admissibilité aux programmes et aux services que dispense Affaires indiennes et du Nord Canada dans le cadre de sa politique.

Quelques-uns des programmes du ministère sont offerts exclusivement aux Indiens inscrits vivant dans une réserve, alors que d'autres programmes sont offerts à tous les Indiens inscrits, peu importe qu'ils vivent dans une réserve ou hors réserve. D'autres programmes sont offerts à tous les Autochtones.

La plupart des programmes offerts par Affaires indiennes et du Nord Canada s'adressent aux Indiens inscrits qui vivent habituellement dans une réserve, car les provinces et les territoires fournissent des services semblables à tous les Autochtones vivant hors réserve, y compris les Indiens inscrits.

Par exemple, le Programme d'immobilisations et d'entretien d'Affaires indiennes et du Nord Canada verse du financement aux réserves des Premières nations pour soutenir leur infrastructure, y compris les services d'eau et de traitement des eaux usées, les routes, l'électricité, les installations d'enseignement et le logement. Ce financement est réservé aux projets dans les réserves — les seuls investissements hors réserve admissibles sont ceux qui sont liés à des projets dont les coûts sont partagés avec les municipalités ou les provinces.

Pour donner un exemple de projet hors réserve admissible, mentionnons la construction d'une route d'accès reliant une réserve à une route principale provinciale.

Affaires indiennes et du Nord Canada verse du financement principalement aux réserves, car les provinces, les territoires et les municipalités financent généralement les infrastructures hors réserve. Le gouvernement du Canada offre également un soutien

and territorial governments on an ongoing basis to assist them in the provision of programs and services. The Canada Social Transfer is provided in support of a number of social programs, such as post-secondary education, social assistance, social services, early childhood development, early learning and child care. Payment is calculated on a per capita basis.

financier important et continu aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour les aider au chapitre de la prestation de programmes et de services. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux est offert à l'appui d'un certain nombre de programmes sociaux comme l'éducation postsecondaire, l'aide sociale, les services sociaux, le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Ce transfert est calculé selon un montant par habitant.

The Canada Health Transfer also provides per capita funding for health care. In addition, there is a territorial financing formula that supports the three territorial governments to provide their residents with a range of public services comparable to those offered by provincial governments.

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux fournit également du financement par habitant pour les soins de santé. En outre, une formule de financement fait en sorte que les trois gouvernements territoriaux reçoivent des fonds leur permettant d'offrir à leurs résidants un éventail de services publics comparables à ceux qui sont dispensés par les gouvernements provinciaux.

The formula used in these transfers includes the entire population of a province or territory, including status Indian normally resident on-reserve.

La formule de financement utilisée dans le cadre de ces transferts prend en considération l'ensemble de la population d'une province ou d'un territoire, y compris les Indiens inscrits vivant habituellement dans une réserve.

[*Translation*]

That gives you some idea of the context. I will now turn the floor over to Mr. Peter Traversy.

[*English*]

Peter Traversy, Director General, Planning and Resource Management, Indian and Northern Affairs Canada: I will take a few minutes to give an overview of the department's budget. In terms of where we are situated in overall federal spending, INAC is the fifth largest department. We have a budget of approximately $7 billion, which is 3.4 per cent of the overall budgetary Main Estimates for the federal government's current fiscal year.

INAC is a highly decentralized organization. We have 10 regions across the country. In our southern regions, about 80 per cent of the resources that we flow are to fund the delivery of programs by bands and tribal councils. Most of these programs are for provincial and municipal services, which Ms. Cram described. They include education, social assistance and community infrastructure. These services are provided to status Indians normally resident on-reserve.

In addition, as Ms. Cram also mentioned, the department funds programs that benefit on- and off-reserve residents, as well as Northerners, Metis and non-status Indians. Those programs include things such as post-secondary education, economic development, claims, self-government and expenditures through the Office of the Federal Interlocutor, as well.

[*Français*]

C'est un peu le contexte. Je vais maintenant céder la parole à M. Peter Traversy.

[*Traduction*]

Peter Traversy, directeur général, Planification et gestion des ressources, Affaires indiennes et du Nord Canada : Je vais prendre quelques minutes pour vous donner un aperçu du budget du ministère. Eu égard au pourcentage des dépenses totales du gouvernement fédéral, Affaires indiennes et du Nord Canada est le cinquième ministère en importance. Notre budget s'élève à environ 7 milliards de dollars, ce qui représente une proportion de 3,4 p. 100 du Budget principal des dépenses du gouvernement fédéral pour l'exercice actuel.

Affaires indiennes et du Nord Canada est une organisation extrêmement décentralisée. Nos bureaux sont répartis dans 10 régions du Canada. Une proportion d'environ 80 p. 100 des ressources que nous distribuons dans les régions du sud du Canada sert à financer la prestation de programmes par les conseils de bande et les conseils tribaux. La plupart de ces programmes concernent des services provinciaux et municipaux, notamment l'éducation, l'aide sociale et l'infrastructure des communautés, comme Mme Cram l'a expliqué. Ces services sont offerts aux Indiens inscrits vivant habituellement dans une réserve.

De plus, comme Mme Cram l'a également mentionné, le ministère finance des programmes dont bénéficient non seulement les membres des Premières nations qui vivent dans une réserve ou hors réserve, mais également la population du Nord, les Métis et les Indiens non inscrits. Ces programmes concernent notamment des domaines comme l'éducation postsecondaire, le développement économique, les revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale et les dépenses du Bureau de l'Interlocuteur fédéral.

In the North, we have expenditures related to land management and resource management in the Northwest Territories and Nunavut. In the Yukon region, we have devolved our responsibilities entirely.

In terms of how we spend the $7 billion, the vast majority — about 83 per cent, or $5.8 billion — is flowed through transfer payments, which are grants and contributions. This department has approximately 20 per cent of the federal government's voted transfer payments.

The other larger share, 15 per cent, is flowed through our operating vote. That share covers a broad range of expenditures including legal obligations, such as the Indian residential schools claims settlement payments, litigation management, the Indian Registry System, et cetera. We also cover the direct program delivery costs, where the department pays directly for things such as contaminated sites cleanups, et cetera.

We support about 20 negotiating tables across the country. I want to emphasize this point: Only about 4 per cent of that $1 billion is administrative overhead. That amount is $264 million, which funds the range of normal corporate support functions such as finance, legal, human resources and information management and information technology, IM/IT — all that sort of thing; but it is only 4 percentage points.

In terms of allocations, a range of different mechanisms are used to allocate funding to First Nations. Ms. Cram and Ms. Filbee will go through the details of specific examples. However, a couple of concepts that come to bear at the national level and at all levels are the concepts of core funding and non-core funding.

Core funding is a range of basic services, including elementary and secondary education, income assistance and the maintenance of assets — facilities, et cetera. That block of core services are all eligible for annual program adjustments, part of the 2 per cent growth that the department receives. This funding also provides regions with the flexibility to live within the 2 per cent growth. They can move between program activities' funding to meet the priorities of the region and of the First Nation.

Then we have non-core funding. This is essentially targeted funding. These funds have to be used for the purposes for which they were provided to the department. That funding includes such things as the First Nations Water and Wastewater Action Plan, the First Nation Infrastructure Fund, child and family services and special education. Those programs are only examples. There are long lists of both core and non-core responsibilities, but the

Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, nous versons du financement pour l'aménagement des terres et la gestion des ressources. Dans la région du Yukon, nous avons transféré toutes nos responsabilités.

Une très grande proportion de notre budget de 7 milliards de dollars — à savoir 5,8 milliards de dollars, ce qui représente environ 83 p. 100 — est versée sous la forme de paiements de transfert, c'est-à-dire des subventions et des contributions. Le ministère détient approximativement 20 p. 100 des paiements de transfert votés du gouvernement fédéral.

Le reste de notre budget, à savoir une proportion de 15 p. 100, est affecté à notre crédit pour dépenses de fonctionnement. Il s'agit d'une vaste gamme de dépenses, qui concernent notamment nos obligations juridiques comme les paiements de règlement des revendications relatives aux pensionnats indiens, la gestion des litiges, le Système d'inscription des Indiens, et cetera Nous assumons également les coûts directs de la prestation de programmes — de fait, le ministère paie directement pour des services comme la remise en état de sites contaminés, par exemple.

Nous soutenons environ 20 tables de négociation partout au pays. J'insiste sur ce point : une proportion d'à peine 4 p. 100 du 1 milliard de dollars en question est affectée aux frais généraux administratifs. Plus précisément, il s'agit d'un montant de 264 millions de dollars, qui permet de financer l'éventail habituel de services administratifs de soutien comme les services financiers, les services juridiques, les ressources humaines, les services de GI-TI — la gestion de l'information et la technologie de l'information —, et ainsi de suite. Cela ne représente toutefois qu'une proportion de 4 p. 100 du budget.

Toute une série de mécanismes sont utilisés pour verser le financement aux Premières nations. Mme Cram et Mme Filbee vous fourniront des exemples précis et détaillés. Toutefois, à l'échelle nationale et à tous les niveaux, deux principes entrent en ligne de compte, à savoir celui de financement de base et celui de financement ponctuel.

Le financement de base englobe une panoplie de services fondamentaux, notamment l'éducation primaire et secondaire, l'aide sociale et le maintien des éléments d'actif, par exemple les installations. Tous les services essentiels peuvent faire l'objet de l'un ou l'autre des programmes d'ajustement annuels du ministère, dont les fonds ont augmenté de 2 p. 100. Ce financement permet également aux régions de disposer d'une marge de manœuvre. Les régions peuvent bénéficier du financement destiné aux diverses activités de programme de manière à respecter leurs priorités et celles des Premières nations.

Puis il y a le financement ponctuel. Il s'agit essentiellement de financement ciblé. Ces fonds doivent être dépensés pour les fins auxquelles ils ont été versés au ministère. Ces fonds servent notamment à financer le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations, le Fonds d'infrastructure pour les Premières nations, le Programme des services à l'enfance et à la famille et le Programme

essential difference is that the non-core funding is highly targeted. That difference will come to bear in the allocations to First Nations that will be described subsequently.

In terms of accountability — how the department transfers the funds to First Nations and how we ensure accountability for the funding — this department has about 70 separate funding authorities. Each has its own set of terms and conditions that define how the program is to be managed, who the eligible recipients are, what we can spend the funding on and how we measure performance, et cetera.

We have also developed a range of funding agreements that transfer these funds to First Nations. These agreements provide a range of flexibility. One is a simple contribution agreement, an annual contribution agreement, where essentially we reimburse actual expenditures. At the end of the year, if any funds are left over, those funds have to be returned to the department and to the Consolidated Revenue Fund.

At the other end of the spectrum, we have self-governing First Nations that are funded through a grant. There could be a five-year funding agreement along with that grant.

In between, we have such things as the Canada First Nations Funding Agreement, where we have a multi-year agreement with the First Nations. At the end of a fiscal year, the funds do not automatically lapse and First Nations are provided with flexibility in terms of moving funding around.

The key point here is that regardless of the flexibilities, none of the flexibilities kick in unless the terms and conditions are met. Those 70 sets of terms and conditions referred to set the bottom line that has to be delivered. Once we have met those terms and conditions, some of the flexibilities can kick in.

Our funding agreements are legal documents between us and the recipients. The agreements define the obligations of both parties. Every funding agreement has an audit clause, which allows the department to go in and make sure funds are expended appropriately. We require that recipients provide us with annual audited financial statements, audited by accredited accounting firms.

We have an intervention policy that, should things go off the rails, we can come in and assist the First Nation at various levels of intervention to address those problems. We also have program evaluations. In terms of managing our program authorities, every

d'éducation spéciale. Il ne s'agit là que de quelques exemples. La liste de nos responsabilités fondamentales et ponctuelles est longue, mais, pour l'essentiel, la différence entre les deux tient à ce que le financement ponctuel est extrêmement ciblé. Cette différence entre en ligne de compte au moment de déterminer le financement versé aux Premières nations — nous vous fournirons de plus amples renseignements à ce sujet un peu plus tard.

Parlons maintenant de la reddition de comptes, plus précisément du mécanisme qu'utilise le ministère pour verser les fonds aux Premières nations et assurer la reddition de comptes pour les fonds accordés. Le ministère compte quelque 70 autorisations de financement distinctes. Chacune d'entre elles est assortie de son propre ensemble de modalités qui définissent la manière dont le programme doit être administré, les bénéficiaires admissibles, la manière dont le financement peut être dépensé, les critères d'évaluation du rendement, et cetera.

Nous avons également conclu une panoplie d'ententes de financement aux termes desquelles des fonds sont versés aux Premières nations. Ces ententes offrent un certain degré de souplesse. Dans certains cas, il s'agit d'un simple accord de contribution, un accord de contribution annuel, dans le cadre duquel, pour l'essentiel, nous remboursons les dépenses engagées. À la fin de l'année, les fonds qui n'ont pas été dépensés doivent être rendus au ministère et au Trésor.

À l'autre extrémité, il y a les Premières nations autonomes qui reçoivent du financement sous forme de subvention. Ce financement peut aller de pair avec une entente quinquennale de financement.

Entre les deux, il y a des accords comme l'Entente de financement Canada-Premières nations, qui est une entente pluriannuelle. À la fin d'un exercice, les fonds non utilisés ne deviennent pas automatiquement périmés, et les Premières nations bénéficient d'une certaine souplesse en ce qui a trait au transfert du financement.

Ce qu'il est important de souligner, c'est que, pour profiter de la souplesse conférée par une entente, il faut d'abord respecter les modalités dont elle est assortie. Les modalités des quelque 70 autorisations de financement dont j'ai parlé plus tôt énoncent l'essentiel des résultats attendus. Lorsque ces modalités ont été respectées, il est possible de bénéficier de la souplesse offerte par l'entente.

Ces ententes de financement sont des documents de nature juridique qui nous lient aux bénéficiaires du financement et qui définissent les obligations des deux parties. Toutes les ententes de financement sont assorties d'une clause de vérification, aux termes de laquelle le ministère peut mener une vérification pour s'assurer que les fonds sont dépensés de façon appropriée. Les bénéficiaires doivent fournir annuellement au ministère des états financiers vérifiés par un cabinet d'experts-comptables accrédité.

Au ministère, nous disposons d'une politique d'intervention qui nous permet, en cas de dérapage, d'intervenir à divers niveaux pour aider la Première nation concernée à régler les problèmes. Nous procédons également à des évaluations de programme. En

department is required to ensure that audits and evaluations are performed on a periodic basis to permit us to continue along with those authorities.

That is essentially my presentation. I will pass to Ms. Cram.

Ms. Cram: To see how it might work in a First Nation community, I will use the example of income assistance. One program funded through core funding that Mr. Traversy spoke of is income assistance. This program provides financial assistance to those ordinarily resident on reserve that meet provincial eligibility criteria. An example of the criteria might be age. The program essentially provides financial assistance for food, shelter, clothing, et cetera.

For those First Nations funded on a single-year agreement, how funding is provided is based on prior year expenditures. Their initial budget starting out for the year would be based on prior year expenditures, and this funding is adjusted during the year for caseload changes, provincial eligibility criteria if it has changed, or for rate changes, should the province change its rates.

Income assistance is not status-based; it is based on residency. The reason is to make it administratively simpler, so that the federal government provides income assistance on reserve and provinces provide it off reserve. I will pass to Ms. Filbee.

Sara Filbee, Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development, Indian and Northern Affairs Canada: The lands and economic development sector of Indian and Northern Affairs Canada administers a range of programs. We serve on-reserve First Nations, all Aboriginal peoples including Inuit, Metis and First Nations both on and off reserve; and we also fulfill a number of responsibilities of the government under the Indian Act, both lands and economic development.

Specifically, our funding programs support First Nations and Inuit community economic development, the development of First Nations, Inuit and Metis businesses and lands management on First Nations reserves. We are also responsible for the administration of a series of laws and regulations that enable economic development, including the First Nations Commercial and Industrial Development Act, the First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act and the First Nations Land Management Act.

outre, nous devons administrer nos autorisations de programme; de fait, chaque ministère est tenu de veiller à ce que des vérifications et des évaluations soient menées périodiquement pour que ces autorisations soient maintenues.

C'était l'essentiel de mon exposé. Je cède la parole à Mme Cram.

Mme Cram : Pour vous expliquer comment tout cela pourrait fonctionner concrètement au sein d'un comité des Premières nations, j'utiliserai l'exemple du soutien du revenu. Le soutien du revenu est l'un de ces programmes dont les frais sont prévus dans le financement de base du ministère et dont M. Traversy a parlé. Ce programme offre un soutien financier aux personnes qui vivent habituellement dans une réserve et qui répondent aux critères provinciaux d'admissibilité. Un de ces critères pourrait être, par exemple, l'âge. Pour l'essentiel, le programme fournit un soutien financier que le bénéficiaire peut utiliser pour se procurer de la nourriture, un logement, des vêtements, et cetera.

Certaines Premières nations sont financées aux termes d'ententes d'une durée de un an. Dans ces cas-là, le financement versé est calculé en fonction des dépenses engagées au cours de l'année précédente. Au début de l'année, le budget initial est fondé sur les dépenses de l'année précédente, et le financement sera rajusté en cours d'année en fonction du nombre de personnes visées, des critères provinciaux d'admissibilité — dans l'éventualité où ceux-ci ont été modifiés — ou des modifications de taux — si la province a modifié ses taux.

Le versement du soutien au revenu est fondé non pas sur le statut d'indien, mais sur le lieu de résidence. Ce critère a été fixé pour simplifier les choses sur le plan administratif — le gouvernement fédéral est responsable du versement du soutien du revenu dans les réserves, et les gouvernements provinciaux sont responsables du versement du soutien du revenu à l'extérieur des réserves. Je cède la parole à Mme Filbee.

Sara Filbee, sous-ministre adjointe, Terres et développement économique, Affaires indiennes et du Nord Canada : Le secteur Terres et développement économique d'Affaires indiennes et du Nord Canada administre un éventail de programmes. Nous servons les membres des Premières nations qui vivent dans une réserve, tous les peuples autochtones, y compris les Inuits, les Métis et les membres des Premières nations vivant hors réserve ou dans une réserve. Nous assumons également un certain nombre de responsabilités qui incombent au gouvernement aux termes de la Loi sur les Indiens, tant au chapitre des terres qu'au chapitre du développement économique.

Précisément, nos programmes de financement soutiennent le développement économique des Premières nations et de la communauté inuite, la croissance des entreprises lancées par des membres des Premières nations et des communautés inuites et métisses et la gestion des terres dans les réserves des Premières nations. En outre, nous sommes chargés de l'administration d'une série de lois et de règlements facilitant le développement économique, y compris la Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations, la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations et la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

The community economic development program provides approximately $95 million annually to support economic development planning, commercial and business infrastructure and economic development capacity building in First Nations and Inuit communities. Funding for the community economic development planning, about $56 million, is provided according to a population-based formula; and the rest, about $39 million, is proposal driven. This program supports the type of community economic development services that any local government would provide to promote business- and investment-ready communities.

Le Programme de développement économique des communautés fournit chaque année un financement de 95 millions de dollars environ pour soutenir la planification du développement économique, l'infrastructure commerciale et économique et la création de capacités de développement économique au sein des communautés des Premières nations et des communautés inuites. Le financement destiné à la planification du développement économique des communautés, à savoir 56 millions de dollars environ, est distribué selon une formule fondée sur la population; le reste, à savoir environ 39 millions de dollars, est versé par voie d'appels de propositions. Ce programme soutient les services de développement économique communautaires de la même façon que tout gouvernement local soutient les communautés prêtes à lancer des entreprises et à recevoir des investissements.

The Aboriginal Business Development Fund provides approximately $48 million annually to support Aboriginal businesses, including Inuit, Metis and First Nations, both on and off reserve. This funding is proposal driven and provides much needed capital to Aboriginal businesses regardless of whether they are on or off reserve.

Le Fonds de développement des entreprises autochtones verse approximativement 48 millions de dollars chaque année pour soutenir les entreprises autochtones, y compris les entreprises lancées par des Inuits, des Métis et des membres des Premières nations vivant hors réserve ou dans une réserve. Ce financement est versé par voie d'appels de propositions et permet aux entreprises autochtones d'accéder à un financement dont elles ont grandement besoin. Ce financement est versé indifféremment aux entreprises autochtones exploitées hors réserve ou dans une réserve.

Finally, the lands branch provides approximately $48 million annually to support INAC's responsibilities for managing reserve lands and to help First Nations manage their own lands. These programs and services support First Nations capacity building through the reserve land and environmental management program, First Nations land management, additions to reserve — which includes meeting treaty land entitlement obligations in Manitoba and Saskatchewan — and registration of legal interests in reserve lands.

Enfin, Terres et développement économique consacre annuellement environ 48 millions de dollars à l'appui des responsabilités d'AINC en matière de gestion des terres de réserve et pour aider les Premières nations à gérer leurs propres terres. Ces programmes et services renforcent la création de capacité des Premières nations par le truchement du Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves des Premières nations, la gestion des terres des Premières nations, les ajouts aux réserves — qui comprennent le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan — et l'enregistrement des documents concernant les intérêts juridiques des Premières nations dans les terres de réserve.

INAC also provides guidance, advice and training for environmental legislation policies, processes and information management. The activities undertaken by the lands branch are consistent with our responsibilities under the Indian Act and help to enhance the value of First Nations lands, which are an important economic asset.

Affaires indiennes et du Nord Canada fournit également de l'orientation, des conseils et de la formation en ce qui concerne les politiques, les processus et la gestion de l'information touchant les dispositions législatives en matière d'environnement. Les activités menées par Terres et développement économique s'inscrivent dans le cadre des responsabilités qui nous incombent aux termes de la Loi sur les indiens et contribuent à rehausser la valeur des terres des Premières nations, qui constitue un atout économique important.

While our sectors offer a diversity of programs, we recognize that the responsibility for supporting Aboriginal economic development is shared with other departments and agencies that complement our efforts, including the Canadian Northern Economic Development Agency, CanNor, which supports economic development in the North and Human Resources and Skills Development Canada, which supports Aboriginal labour market development, as well as a number of other departments and agencies.

Même si nos divers secteurs dispensent une panoplie de programmes, nous ne perdons pas de vue que nous ne sommes pas les seuls à soutenir le développement économique des Autochtones. D'autres ministères et organisations nous aident à mener à bien cette tâche, notamment l'Agence canadienne de développement économique du Nord, CanNor — qui soutient le développement économique dans le Nord, Ressources humaines et Développement des compétences Canada — qui contribue au développement du marché du travail autochtone —, et j'en passe.

Going forward, our work will be guided by the new federal framework for Aboriginal economic development, which was announced by Chuck Strahl, Minister of Indian Affairs and Northern Development, in June 2009. This framework represents a fundamental change in our approach to supporting lands and economic development, and also recognizes significant real and growing opportunities for our Aboriginal people to take an unprecedented step toward becoming full participants in the Canadian economy.

The framework emphasizes achieving better results through an up-to-date, whole-of-government approach responsive to economic conditions, targeted at emerging opportunities, and one that leverages partnerships to achieve sustainable, long-term economic development.

The work of this committee — in particular, your report, *Sharing Canada's Prosperity — A Hand Up, Not a Handout* — was extremely valuable in the development of advice to ministers on the new framework. I also have copies of the economic development framework that I will leave behind.

Wendy Stewart-Fagnan, Director, Office of the Federal Interlocutor, Indian and Northern Affairs Canada: The Urban Aboriginal Strategy is designed to support urban Aboriginal communities by promoting increased participation in the economy. UAS investments are focused on three national priority areas: improved life skills; promoting job training, skills and entrepreneurship; and supporting women, children and families.

The UAS budget is $68.5 million over five years; from 2007 to 2012 it is roughly $13.5 million per year. We are currently working in 13 designated cities: Vancouver and Prince George in British Columbia; Edmonton, Calgary and Lethbridge in Alberta; Saskatoon, Regina and Prince Albert in Saskatchewan; Winnipeg and Thompson in Manitoba; and Toronto, Thunder Bay and Ottawa in Ontario. We are also undertaking preliminary groundwork in Montreal and Halifax.

Generally speaking, the cities are identified based on the absolute numbers of urban Aboriginal people in their population or as a percentage of their population; the strategy compares Aboriginal and non-Aboriginal populations in that city.

In general, the larger UAS cities have a notional allocation of $185,000 per year to support communities' strategic planning, and the smaller cities have $100,000 available for this purpose. A key feature of the UAS is community and governments working in partnership to identify local priorities and pursue local solutions.

Dans l'avenir, notre travail sera orienté par le nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, dont la mise en place a été annoncée en juin 2009 par Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada. Ce cadre représente un changement fondamental de notre approche en matière de soutien des terres et du développement économique et reflète les occasions réelles et de plus en plus importantes qui s'offrent aux peuples autochtones et leur permettent comme jamais auparavant de devenir des membres à part entière de l'économie canadienne.

Le cadre met l'accent sur l'atteinte de meilleurs résultats par le truchement d'une approche pangouvernementale de pointe adaptée à la conjoncture économique, axée sur les possibilités émergentes et favorisant les partenariats en vue d'atteindre un développement économique durable et à long terme.

Le travail effectué par votre comité — plus particulièrement le rapport intitulé *Partager la prospérité du Canada : Un coup de main, pas la charité* — a été extrêmement précieux dans la mesure où il a fait connaître le nouveau cadre aux ministres. J'ai en ma possession des copies du nouveau cadre pour le développement économique, que je laisserai à votre disposition.

Wendy Stewart-Fagnan, directrice, Bureau de l'Interlocuteur fédéral, Affaires indiennes et du Nord Canada : La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a été conçue pour soutenir les communautés autochtones en milieu urbain en favorisant la participation accrue des Autochtones dans l'économie. La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est axée sur le financement de trois objectifs nationaux prioritaires : améliorer les connaissances pratiques, promouvoir la formation et l'acquisition de compétences professionnelles ainsi que l'entreprenariat et soutenir les femmes, les enfants et les familles.

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est dotée d'un budget de 68,5 millions de dollars sur cinq ans. Pour les années 2007 à 2012, cela représente à peu près 13,5 millions de dollars par année. À l'heure actuelle, la Stratégie a été mise en œuvre dans 13 villes, à savoir Vancouver et Prince George en Colombie-Britannique; Edmonton, Calgary et Lethbridge en Alberta; Saskatoon, Regina et Prince Albert en Saskatchewan; Winnipeg et Thompson au Manitoba; et enfin, Toronto, Thunder Bay et Ottawa en Ontario. Nous sommes également en train de préparer le terrain pour la mise en œuvre de la Stratégie à Montréal et à Halifax.

De façon générale, les villes sont désignées en fonction du nombre absolu d'Autochtones qu'elles comptent au sein de leur population ou alors en fonction du pourcentage d'Autochtones qu'elles comptent au sein de leur population. Aux fins de la Stratégie, une distinction est établie entre la population autochtone et non autochtone de chaque ville.

En général, les plus grandes villes désignées pour faire partie de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain reçoivent un financement annuel de base de 185 000 $ destinés à soutenir la planification stratégique des communautés, et les plus petites villes reçoivent 100 000 $ à cette fin. Une des principales particularités de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain tient à ce que les communautés et les gouvernements travaillent en partenariat afin de cerner les priorités locales et de trouver des solutions locales.

The outcome of this capacity funding is a community plan that sets out key objectives and activities to obtain improved outcomes. The work of implementing the plan is guided by the UAS steering committee comprised of government and community members.

Project funding is also available to UAS communities to help meet the objectives and outcomes in the local plans. In general, notional allocations are $750,000 per year for the larger centres and $400,000 per year for smaller centres. There is some variation in that allocation based on performance and past results.

These project funds are generally seed funds. That is to say, UAS federal funding requires demonstrable commitments — either financial or in kind — from other governments — provincial and municipal — as well as private sector sources and from Aboriginal-serving organizations.

With respect to allocating funds to specific projects, while there are variations from city to city, generally the process is as follows: The UAS steering committee invites proposals that respond to the priorities set out in its strategic plan for the community. The committee reviews the proposals received and ranks them according to their fit with the objectives in the plan. The committee makes recommendations to a funders' table comprised of any and all government, philanthropic and private-sector funders whose programs might support the urban community's aspirations.

In the case of UAS funds, our task is to decide on projects based on their fit with the three national priorities, ensuring we encourage other funders' participation wherever possible when putting contribution agreements in place. However, our overall purpose is that we can see a demonstrated benefit for Aboriginal people living in that urban centre.

The Urban Aboriginal Strategy has experienced modest successes in encouraging investment from other sources. Since 2007, the federal UAS has invested $18.3 million dollars in worthwhile projects, with an additional $18.2 million leveraged from other sources.

Other outcomes I will touch on briefly include the UAS success in engaging provinces and municipalities as effective partners in supporting urban Aboriginal communities, as well as in

Ce financement de la capacité doit déboucher sur un plan communautaire qui énonce les objectifs clés et les activités qui seront mises en œuvre pour obtenir de meilleurs résultats. La mise en œuvre du plan est dirigée par le comité directeur de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, qui comprend des membres du gouvernement et des membres de la communauté.

Les communautés désignées ont également accès à du financement de projet qui les aidera à atteindre les objectifs et les résultats énoncés dans leur plan respectif. En général, les grands centres urbains reçoivent à cette fin un financement annuel de base de 750 000 $, et les centres urbains de moins grande envergure, 400 000 $ par année. Ces montants peuvent varier en fonction du rendement et des résultats des années précédentes.

Les fonds alloués aux projets sont généralement des fonds de lancement. En d'autres termes, pour obtenir du financement fédéral dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, les autres administrations — provinciales et municipales —, les organisations du secteur privé et les organismes de services aux Autochtones doivent démontrer leur volonté de participer, que ce soit en engageant des fonds ou en offrant des ressources en nature.

Le processus d'attribution des fonds aux projets particuliers varie d'une ville à l'autre, mais, d'une manière générale, il fonctionne de la manière suivante : le comité directeur de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain lance un appel de propositions qui donne suite aux priorités énoncées dans le plan stratégique de la communauté concernée. Le comité examine ensuite les propositions reçues et les classe en fonction de leur degré d'adéquation avec les objectifs du plan. Le comité présente ces recommandations à un groupe de bailleurs de fonds composé de membres de tous les gouvernements, de membres d'organismes philanthropiques et de membres du secteur privé dont les programmes pourraient aider la communauté autochtone urbaine à combler ses attentes.

Au moment d'allouer les fonds de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, notre tâche consiste à sélectionner les projets en fonction de leur pertinence au regard des trois priorités nationales; en outre, au moment de mettre en place des ententes de contribution, nous devons nous assurer d'encourager les autres bailleurs de fonds à participer, si possible, au projet. Toutefois, de façon globale, notre objectif est de faire en sorte que le projet bénéficie concrètement aux Autochtones vivant dans le centre urbain concerné.

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a modestement réussi à inciter d'autres sources de financement à apporter leur contribution. Depuis 2007, la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a investi 18,3 millions de dollars dans des projets utiles, tandis que les autres sources de financement ont fourni 18,2 millions de dollars.

Je tiens à souligner brièvement deux autres résultats. Premièrement, la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a réussi à mobiliser les provinces et les

improving collaboration amongst other federal departments in support of urban Aboriginal issues. Thank you for your attention.

[*Translation*]

Ms. Cram: We will now be happy to take your questions.

[*English*]

The Chair: I will lead off, colleagues, if you do not mind.

The huge challenge we have had is that we seem — maybe this is not the correct terminology — to receive conflicting reports about the idea that certain funding goes to First Nations, and the funding is based on on- and off-reserve First Nations, and that the money does not go to off-reserve people.

If my recollection is correct, this funding is in housing and other areas. The perception is that the monies allocated for these areas are based on on- and off-reserve, and yet off-reserve do not receive any funds.

Can one of you please clarify that situation for me? It does not necessarily have to be housing; it can be other instances. We receive conflicting reports from First Nations and various other sources at this table. That is why we have asked you to come here today.

Ms. Cram: Thank you for the question, senator. I will use the example of housing. Part of it is eligibility from certain programs and then writ large. Two federal departments are involved in housing; Canada Mortgage and Housing Corporation and INAC. They each have programs specific to on-reserve people.

Other programs are available also or other funding is provided for off-reserve people. I cannot remember in what budget, but housing dollars were provided for northern housing and Aboriginal housing south of 60. I think it was Budget 2009, but it could have been 2008.

When you receive that comment from individuals, they are referring to a particular program. They may say that for that program — which is perhaps based on residency — they are not eligible for because they are off-reserve. Other programs and funding are provided for which they are eligible.

municipalités, qui sont devenues des partenaires efficaces en matière de soutien aux communautés autochtones urbaines, et, deuxièmement, la Stratégie a permis d'accroître la collaboration entre AINC et les autres ministères fédéraux en ce qui a trait aux questions touchant les Autochtones vivant en milieu urbain. Je vous remercie de votre attention.

[*Français*]

Mme Cram : Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

[*Traduction*]

Le président : Chers collègues, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je vais lancer le bal.

L'énorme problème avec lequel nous sommes aux prises tient à ce que, selon les apparences — il ne s'agit peut-être pas de la terminologie exacte —, on nous a dit des choses contradictoires à propos du financement. On nous a dit que certains fonds étaient destinés aux Premières nations, que le fait d'habiter ou non dans une réserve constituait un critère pour recevoir ce financement et que les personnes vivant hors réserve ne recevaient pas d'argent.

Si j'ai bonne mémoire, ce financement concerne le logement et d'autres secteurs. On a l'impression que le financement versé pour le logement et ces autres secteurs est destiné autant aux personnes qui vivent dans une réserve et à celles qui vivent hors réserve, et pourtant, ces dernières ne reçoivent pas d'argent.

Est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous peut tirer cela au clair? Je ne parle pas nécessairement du financement du logement — il peut s'agir du financement versé à d'autres fins. Les membres des Premières nations et des membres de diverses autres organisations qui se sont présentés devant nous ont tenu des propos contradictoires à ce sujet. C'est la raison pour laquelle nous vous avons demandé de venir ici aujourd'hui.

Mme Cram : Merci de votre question, sénateur. Je vais utiliser l'exemple du logement. Une partie de la réponse tient à l'admissibilité à certains programmes, puis à l'admissibilité au sens large. Deux organisations fédérales s'occupent du logement : la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Affaires indiennes et du Nord Canada. L'une et l'autre disposent de programmes s'adressant spécifiquement aux personnes vivant dans une réserve.

Les Autochtones vivant hors réserve ont accès à d'autres programmes et d'autres fonds. Dans le cadre d'un budget — je ne me souviens plus lequel —, du financement a été affecté au logement dans le Nord et au logement pour les Autochtones au sud du 60e parallèle. Si je ne m'abuse, ces fonds ont été prévus dans le cadre du budget de 2009, mais il s'agit peut-être du budget de 2008.

Les commentaires contradictoires que vous avez entendus concernent un programme particulier. Des témoins vous ont peut-être dit qu'ils n'étaient pas admissibles à un programme parce qu'ils vivent hors réserve et que le programme est réservé aux personnes qui vivent dans une réserve. Ces personnes ont accès à d'autres programmes et d'autres fonds auxquels ils sont admissibles.

When I gave housing as the example, money was transferred to the provinces to set up Aboriginal housing trusts.

Puisque j'ai utilisé l'exemple du logement, je pourrais ajouter que le fédéral a transféré des sommes aux provinces pour qu'elles mettent en place des fiducies pour le logement autochtone.

The Chair: Are there instances where the funding allocation is based on on- and off-reserve status, and only on-reserve people receive the funding? That is the big question.

Le président : Est-ce qu'il arrive que le fait de vivre dans une réserve ou hors réserve constitue un critère d'admissibilité à du financement, et que seules les personnes vivant dans une réserve puissent recevoir du financement? Là est la question.

Ms. Cram: I am trying to think of a case and none comes to mind.

Mme Cram : Aucun exemple d'une telle situation ne me vient à l'esprit.

Post-secondary education and non-insured benefits are programs that are about the only two available specifically to status Indians living off-reserve. Post-secondary education is an Indian and Northern Affairs Canada program and non-insured health benefits are a Health Canada program.

L'éducation postsecondaire et les services de santé non assurés sont à peu près les deux seuls programmes s'adressant spécifiquement aux Indiens inscrits vivant hors réserve. Le programme d'éducation postsecondaire relève d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et le programme de services de santé non assurés relève de Santé Canada.

With post-secondary education, dollars are allocated to First Nations, and First Nations make the decision about which of their members will be funded for post-secondary education. Each First Nation develops an education policy, which is within the context of the national policy and sets out maximum amounts for programs and such things as living expenses.

En ce qui concerne l'éducation postsecondaire, le financement est versé aux Premières nations, qui versent ensuite le financement aux personnes de leur choix. Chaque Première nation élabore une politique en matière d'éducation, qui s'inscrit dans le cadre de la politique nationale, et fixe le montant maximal affecté à chaque programme et à d'autres types de dépenses, par exemple les frais de subsistance.

They then look at all their members, some who are resident on- or off-reserve, and decide what priorities they have in the way they distribute their post-secondary education funding.

Au moment de distribuer le financement qu'elles reçoivent pour l'éducation postsecondaire, les Premières nations prennent en considération l'ensemble de leurs membres, qu'ils vivent dans la réserve ou hors réserve, et déterminent les bénéficiaires en fonction de leurs priorités.

You may be hearing from individual students who say they are not able to receive post-secondary education funding from their First Nation, and they may attribute that reason to being off-reserve. That may not be the reason why.

Certains étudiants vous diront peut-être qu'ils n'ont pas été en mesure de recevoir du financement de leur Première nation pour leurs études postsecondaires au motif qu'ils vivent hors réserve. Il ne s'agit peut-être pas de la raison pour laquelle ils n'ont pas reçu de soutien financier.

Many First Nations maintain that they do not have enough money to fund all the students eligible for funding.

De nombreuses Premières nations affirment qu'elles n'ont pas suffisamment d'argent pour soutenir tous les étudiants admissibles à du financement.

The Chair: Within the department is there a directive that if 50 per cent of their people live off reserve and 50 per cent are on reserve, post-secondary educational funding is allocated 50/50 to on- and off-reserve residents?

Le président : Le ministère a-t-il donné une directive selon laquelle, dans l'éventualité où la moitié de la population d'une Première nation vit hors réserve et l'autre moitié vit dans la réserve, le financement des études postsecondaires doit être distribué également entre les membres hors réserve et les membres vivant dans la réserve?

The biggest concern I have heard is that often on-reserve residents receive preference over off-reserve residents. I want that situation clarified. If it is not correct, it should be on the record.

La plus grande préoccupation qu'on m'a signalée, c'est que la priorité est souvent accordée aux membres vivant dans la réserve au détriment des membres hors réserve. J'aimerais élucider cette question. Si cette préoccupation n'est pas fondée, il faut que cela soit consigné au compte rendu.

Ms. Cram: To my knowledge there is no directive that indicates to First Nations which of their members they are to fund. They are able to make that determination themselves. In the case of post-secondary education, this funding would be based on the post-secondary education policy, which they have developed.

Mme Cram : À ma connaissance, le ministère n'a donné aucune directive aux Premières nations en ce qui concerne les personnes auxquelles elles doivent verser du financement. Les Premières nations sont capables de prendre elles-mêmes cette décision. Dans le cas de l'éducation postsecondaire, le financement doit être distribué selon la politique en matière d'éducation postsecondaire élaborée par chaque Première nation.

Senator Stewart Olsen: Thank you for your interesting presentation. I have a few questions.

All of you mentioned program reviews and evaluations. I am interested in the proposals that are funded and how those proposals are reviewed.

My second question is with regard to one of your examples of core funding. You cited income assistance. Does that assistance flow directly to the band through the federal government? How do you ensure that the people who are to receive that income assistance actually receive the income assistance? I am not sure how this program is monitored if that the funding goes to the band and then to the people on the ground.

My third question relates to UAS, which you mentioned. The UAS is urban, and someone said that urban programs are generally provincial. Is this program federally run? There is a bit of a discrepancy there.

Ms. Stewart-Fagnan: The federal Urban Aboriginal Strategy is a federally funded program in which we work collaboratively with provinces, municipalities and communities.

Ms. Cram: With regard to the income assistance question, First Nations are given an amount of money in a funding agreement for the year. Part of that amount is for income assistance. As I indicated, for those First Nations with single-year funding agreements, funding is based on the previous year's expenditures. Therefore, they have that amount of money.

Individuals work for the First Nation who are income assistance administrators. Their job is to ensure that eligible individuals receive their income assistance cheques. This income assistance is usually on a monthly basis, and it is to be at the rate and eligibility of the respective province.

Through the end-of-the-year audit, we know how much the band expended on income assistance. We also conduct program evaluations, and we can perform audits as well.

Regions have to conduct compliance activities. The regions do not look at 100 per cent of the cases necessarily. They pick a percentage of cases and pull the files at the First Nations level to see who received funding and whether that person received the correct amount, et cetera. Through those compliance activities, we are able to know that the First Nation administered the program as they should.

Le sénateur Stewart Olsen : Merci de votre exposé intéressant. J'ai quelques questions à vous poser.

Chacun d'entre vous a mentionné les examens et les évaluations de programme. Ce qui m'intéresse, c'est de savoir quelles propositions sont financées et comment ces propositions sont examinées.

Ma deuxième question porte sur l'un des exemples de financement de base que vous avez donnés, à savoir l'aide au revenu. Est-ce que le gouvernement fédéral verse directement cette aide financière à la bande? Comment vous y prenez-vous pour vous assurer que les gens auxquels l'aide au revenu est destinée la reçoivent effectivement? Je ne suis pas certain de savoir comment ce programme est surveillé ni si le financement est versé directement à la bande pour être ensuite distribué aux personnes dans la réserve.

Ma troisième question porte sur la stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, dont vous avez parlé. Il s'agit d'une stratégie visant les communautés urbaines, et quelqu'un a indiqué que, en règle générale, ce genre de programmes relève du gouvernement provincial. Est-ce le cas, ou s'agit-il d'un programme qui relève du gouvernement fédéral? Il y a quelques divergences à ce sujet.

Mme Stewart-Fagnan : La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est un programme financé par le gouvernement fédéral, dans le cadre duquel celui-ci travaille en collaboration avec les provinces, les municipalités et les communautés autochtones.

Mme Cram : Pour ce qui est de la question portant sur l'aide au revenu, je répondrai que les Premières nations concluent des ententes de financement annuelles, et qu'une partie de la somme versée dans le cadre de ces ententes est destinée à l'aide au revenu. Comme je l'ai mentionné, les fonds octroyés à chaque Première nation dans le cadre des ententes de financement annuelles sont fondés sur les dépenses qu'elles ont engagées au cours de l'année précédente. Ainsi, les sommes qu'elles reçoivent sont fonction de leurs dépenses.

Chaque Première nation compte des administrateurs de l'aide au revenu. Leur travail consiste à veiller à ce que les personnes admissibles reçoivent leurs chèques d'aide au revenu. Ce soutien est versé habituellement de façon mensuelle, selon le taux et les critères d'admissibilité propres à chaque province.

Grâce à la vérification de fin d'exercice, nous savons quelle somme chaque bande a versée dans le cadre du programme d'aide au revenu. Nous procédons aussi à des évaluations d'un programme, et nous pouvons mener des vérifications.

Les régions doivent mener des activités de conformité. Sans nécessairement examiner la totalité des cas qui leur sont soumis, elles en sélectionnent un certain nombre et procèdent à une vérification au niveau de la Première nation pour savoir qui a reçu du financement, déterminer si les personnes concernées ont reçu le montant prévu, et cetera. Ces activités de conformité nous permettent de savoir si la Première nation a administré le programme de façon appropriée.

With audits, which are conducted, I think, on a three-year cycle, and evaluations, which are conducted on a five-year cycle, we also have further information. There is an annual audit of financial statements so we would know their expenditures.

Mr. Traversy: With respect to the evaluations, the management of our transfer payment programs and spending authorities requires that we have periodic audits and evaluations. They have to be current, within a five-year period.

We have a three-year transfer payment management plan, which is linked directly to our audit and evaluation plan, to ensure that when we make a decision as to whether a funding authority should continue or should be modified in any way, that the decision benefits from the evaluations and audits that have taken place.

Senator Stewart Olsen: Do you have an example of a program proposal that was not running the way it should be and you cancelled it?

Ms. Cram: Perhaps I can ask Ms. Filbee to speak to economic development, because some of that program is proposal driven.

Ms. Filbee: Our programs are a mixture. There is a tranche with respect to lands. That is on reserve, so I will leave that program for now.

Then the community investments branch runs a number of core funding and economic development operations that are proposal driven. Again, this programming is on reserve because of its nature; it is community supporting, including Inuit communities.

The last tranche is what used to be Aboriginal Business Canada, now Aboriginal Business Development, which is all proposal-driven and is open to all Aboriginal businesses.

In any program, there are what we call terms and conditions, known in our alphabet soup as Ts and Cs. Those terms and conditions determine what we can approve money for. When someone says we cannot approve that proposal because it does not fall within our terms and conditions, that is shorthand for saying that someone submitted a proposal that does not comply with the purposes for which we are allowed to spend the money. When we receive a proposal and review it to determine whether we have the money, we either award it or not.

The other thing that happens regularly is that there is a cycle, a period of time for which we have authorities to run a particular program. For example, in almost all the programs under Lands and Economic Development, we are coming to the end of the program authorities. We have to revisit the programs and look at all past evaluations to determine if there are better ways of running that program. We have the Aboriginal Economic

Les vérifications, qui sont menées aux trois ans, si je ne m'abuse, et les évaluations, qui sont menées aux cinq ans, nous permettent de recueillir des renseignements supplémentaires. Nous vérifions chaque année les états financiers de manière à connaître les dépenses de chaque Première nation.

M. Traversy : En ce qui concerne les évaluations, l'administration de nos programmes de paiement de transfert et de nos autorisations de dépenser exige que nous procédions périodiquement à des vérifications et à des évaluations. Elles doivent être fréquentes au cours d'une période quinquennale.

Notre plan triennal de gestion des paiements de transfert est lié directement à notre plan de vérification et d'évaluation. De cette manière, nous nous assurons que les vérifications et les évaluations qui ont été menées nous aident à déterminer si une autorisation de financement doit être prorogée ou si elle doit être modifiée de quelque façon que ce soit.

Le sénateur Stewart Olsen : Pouvez-vous nous donner un exemple de proposition de programme qui ne fonctionnait pas de la façon prévue et que vous avez annulée?

Mme Cram : Mme Filbee pourrait peut-être parler de développement économique, car une partie de ce programme est fondé sur des propositions.

Mme Filbee : Nos programmes sont variés. Nous avons un programme sur les terres. Ce programme s'adresse aux membres qui vivent dans une réserve — je laisserai donc ce programme de côté pour l'instant.

Puis, il y a la direction générale des investissements communautaires, qui dirige un certain nombre d'activités relevant du financement de base et d'activités de développement économique fondées sur des propositions. Là encore, de par sa nature, ce programme s'adresse aux membres qui vivent dans une réserve — il s'agit d'un programme de soutien des communautés, y compris des communautés inuites.

Enfin, il y a le programme de développement des entreprises autochtones, anciennement connu sous le nom de Entreprise autochtone Canada. Ce programme fonctionne entièrement par voie d'appel de propositions, et toutes les entreprises autochtones y sont admissibles.

Tout programme est assorti de ce que nous appelons des modalités. Nos approbations de financement sont déterminées par ces modalités. Lorsque quelqu'un rejette une proposition au motif qu'elle ne respecte pas nos modalités, cela signifie que nous ne sommes pas autorisés à dépenser des sommes aux fins suggérées dans la proposition soumise. Nous examinons chaque proposition que nous recevons pour déterminer si nous disposons de l'argent nécessaire pour y donner suite, puis nous approuvons ou rejetons la proposition.

En outre, il arrive régulièrement que nous disposions d'une autorisation de programme pendant seulement une certaine période. Par exemple, presque toutes les autorisations de programme de Terres et développement économique arrivent à échéance. Nous devons réexaminer les programmes et nous pencher sur toutes les évaluations menées dans le passé pour déterminer s'il existe une façon plus efficace de diriger tel ou tel

Development Framework now, so it is perfect timing for us to look at how to deliver better some of the services that we are supposed to deliver through these programs, in compliance with this framework and with more modern ideas of accountability.

An example of concerns about programs is that sometimes a program is designed for one purpose and one time, and then, as the years go by, the situation changes. Increasingly, we have become more and more concerned with being able to demonstrate outcomes, accountabilities, measurement evaluation and so on.

Some of our community economic opportunities, particularly our Community Economic Development Program, were not designed in such a time. The program is coming up for renewal. It is core-support formula driven. We know anecdotally that good work has been done through this program, but we are unable to show to our satisfaction that we have leveraged the money to the maximum, and that First Nations and Inuit communities have been able to do the same.

As we renovate and work to renew the program authorities, we will make changes, and they will be informed by the various evaluations and audits that we have received, as well as by consultations and engagement sessions with stakeholders, First Nations and Inuit communities, and so on. That process is an ongoing one that we are launching into at the moment. In this particular case, we have a program that was designed for a certain time and that no longer meets the needs, so we will make changes.

Senator Stewart Olsen: Thank you. I am interested in having follow-up on that process.

Ms. Filbee: We are happy to provide it.

Senator Hubley: Thank you for your presentations this morning. I want to ask a question about the Post-Secondary Student Support Program. Currently, the federal government provides that financial assistance to status First Nations and Inuit students. Am I correct in assuming students can be on reserve or off reserve?

Ms. Cram: Yes, you are correct.

Senator Hubley: Prior to 1992, that funding was determined by the number of eligible students and their expenses; between 1992 and 1997, the model shifted from per student to block funding; and in 1997, as we know, funding was capped.

programme. Nous disposons à présent du cadre de développement économique pour les Autochtones — le moment est donc bien choisi pour examiner comment la prestation de certains services que nous sommes censés dispenser par le truchement de ces programmes pourrait être améliorée en conformité avec ce cadre et avec une vision plus moderne de la reddition de comptes.

L'une des préoccupations soulevées à propos des programmes est la suivante : il arrive parfois qu'un programme soit conçu dans un dessein précis et de façon ponctuelle, et que, au fil du temps, il perde de sa pertinence puisque la situation a changé. Nous sommes devenus de plus en plus préoccupés par le fait d'être capables d'atteindre des résultats concrets, de rendre des comptes, de procéder à des évaluations, et cetera

Quelques-uns de nos programmes visant à créer des occasions économiques pour les communautés, particulièrement le Programme de développement économique des communautés, n'ont pas été conçus à une telle époque. Ce programme est sur le point d'être reconduit. Il s'agit d'un programme qui relève du financement de base. D'après ce que nous avons observé, nous savons que du bon travail a été effectué dans le cadre de ce programme, mais nous sommes incapables d'affirmer que nous avons la conviction d'avoir tiré le meilleur profit de l'argent disponible ou que les Premières nations et les communautés inuites ont utilisé cet argument à son plein potentiel.

À mesure que nous peaufinerons les autorisations de programme ou déploierons des efforts pour les renouveler, nous apporterons des modifications, qui seront inspirées par les diverses évaluations et vérifications qui nous auront été transmises, de même que par les consultations et les séances d'engagement menées auprès des intervenants, des Premières nations, des communautés inuites, et ainsi de suite. Ce processus, que nous sommes en train de mettre en œuvre, est un processus continu. Dans le cas qui nous occupe, nous nous retrouvons en présence d'un programme conçu pour régler un programme ponctuel et qui ne répond plus aux besoins, alors nous procéderons à des modifications.

Le sénateur Stewart Olsen : Merci. Je suis intéressée à recevoir des renseignements supplémentaires ultérieurement.

Mme Filbee : Nous serons heureux de vous les fournir.

Le sénateur Hubley : Merci des exposés que vous nous avez présentés aujourd'hui. Je veux vous poser une question à propos du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Actuellement, le gouvernement fédéral offre de l'aide financière aux Indiens inscrits et aux étudiants inuits. Est-il juste d'affirmer que le fait de vivre dans une réserve ou hors réserve ne constitue pas un critère d'admissibilité à ce programme?

Mme Cram : Oui, ce que vous dites est exact.

Le sénateur Hubley : Avant 1992, ce financement était fonction du nombre d'étudiants admissibles et de leurs dépenses; entre 1992 et 1997, nous sommes passés à un modèle de financement global; de plus, en 1997, comme nous le savons, le financement a été plafonné.

From the testimony of witnesses we have heard in our studies, education seems to be of paramount importance. Perhaps the funding for post-secondary education should be established as a dedicated transfer to education or something of that nature.

In your line of work and in your particular expertise, where do you feel education should fall? What should be done about increasing the number?

I will give you some of the figures. Between 2001 and 2006, 10,500 First Nations and Inuit post-secondary students were denied funding under the Post-Secondary Student Support Program. In 2007 and 2008, almost 2,600 were denied access. That lack of funding does not seem to be the right direction to move in that particular educational field. What is your response to that situation?

Ms. Cram: Minister Strahl has stated publicly that education is his top priority. He absolutely believes it; he believes that it is important that all Aboriginal young people have the opportunity to pursue post-secondary education, whatever their choice may be.

In Budget 2008, the federal government announced that it will review the post-secondary education program. At the same time, the announcement was made about the new student grant offering and changes to the Canada Student Loans Program. We have a recent audit on the post-secondary education program, which is critical of the way the program is designed and managed. Thus, we are in the process of looking at ways to increase post-secondary participation.

A big question is: Why are more Aboriginal peoples not accessing the Canada Student Loans Program and the Canada Student Grants Program? Access rates are low. The changes made to those programs recently were directed towards low- and middle-income families. One way to increase post-secondary participation is to encourage greater participation in Canada student loans and grants.

Also, a terrific number of private-sector bursaries and scholarships are not taken up. Again, these bursaries and scholarships are another opportunity for Aboriginal students. They might not take advantage of those opportunities due to a lack of awareness.

In terms of the program itself, it currently functions as entirely grant; it is 100 per cent grant. One thing we have to consider is whether that program is the right instrument. Right now, other instruments are out there, such as the Registered Education Savings Plan, which families can invest in and then they receive contributions from the federal government.

D'après les témoignages que nous avons entendus au cours de nos travaux, il semble que l'éducation revêt une importance de premier plan. Il faudrait peut-être faire en sorte que le financement de l'éducation postsecondaire soit considéré comme un transfert spécialement destiné à l'éducation ou quelque chose du genre.

Dans votre domaine et selon vos connaissances spécialisées, quelle place devrait être réservée à l'éducation? Que devrions-nous faire pour augmenter le nombre d'étudiants?

Je vais vous fournir quelques chiffres. Entre 2001 et 2006, 10 500 étudiants inuits et des Premières nations se sont vu refuser une aide financière du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. En 2007 et 2008, près de 2 600 étudiants se sont vu refuser l'accès à ce programme. Il me semble que ces lacunes au chapitre de l'aide financière ne représentent pas un pas dans la bonne direction, particulièrement dans le secteur de l'éducation. Que faites-vous pour remédier à cette situation?

Mme Cram : M. le ministre Strahl a déclaré publiquement que l'éducation était sa priorité. Il n'a aucun doute à ce chapitre — il croit qu'il est important que tous les jeunes Autochtones aient l'occasion de poursuivre les études postsecondaires, peu importe qu'ils décident de le faire ou non.

Dans le cadre de son budget de 2008, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il examinera le programme d'éducation postsecondaire. Au même moment, la création d'un nouveau programme de bourses aux étudiants a été annoncée, et des modifications ont été apportées au Programme canadien de prêts aux étudiants. Un rapport de vérification concernant le programme d'éducation postsecondaire a été récemment rendu public, et il contient des critiques concernant la conception et l'administration du programme. Ainsi, nous nous penchons actuellement sur les mesures à prendre pour augmenter le nombre d'étudiants au niveau postsecondaire.

L'une des questions que nous devons nous poser est la suivante : pourquoi le taux d'accès des Autochtones au Programme canadien de prêts aux étudiants et au Programme de bourses aux étudiants est-il inférieur à celui des autres Canadiens? Les taux d'accès des Autochtones sont bas. Les modifications apportées récemment à ces deux programmes visaient spécifiquement les familles à faible revenu et les familles à revenu moyen. L'une des façons d'accroître le nombre d'Autochtones qui poursuivent des études postsecondaires consiste à encourager les Autochtones à avoir recours en plus grand nombre aux programmes canadiens de prêts et bourses aux étudiants.

En outre, un nombre considérable de bourses et de bourses d'études ne trouvent pas preneur. Là encore, ces bourses et ces bourses d'études représentent une occasion en or pour les étudiants autochtones. Si ceux-ci ne saisissent pas ces occasions, c'est peut-être par manque d'information.

Quant au programme lui-même, à l'heure actuelle, il offre exclusivement des bourses. Nous devons nous pencher sur la question de savoir si ce programme constitue un outil approprié. En ce moment, d'autres outils sont accessibles, par exemple le Régime enregistré d'épargne-études, auquel les familles peuvent souscrire et qui leur permet de recevoir une contribution du gouvernement fédéral.

We need to look at all financial instruments and opportunities to support Aboriginal students. I also make reference to the National Aboriginal Achievement Foundation, which has been successful in administering the funding they receive, not only from government, but also from the private sector. That foundation has supported a number of students.

Nous devons examiner tous les outils financiers et toutes les occasions d'aide financière qui s'adressent aux étudiants autochtones. Il convient également de mentionner la National Aboriginal Achievement Foundation, qui a administré de façon fructueuse le financement qu'elle a reçu non seulement du gouvernement, mais également du secteur privé. Cette fondation a fourni un soutien financier à un certain nombre d'étudiants.

Senator Hubley: I am interested in hearing how important an educated workforce is from an economic development standpoint, as well, and the opportunities that an educated workforce can see and pursue within communities.

Le sénateur Hubley : Du point de vue du développement économique, j'aimerais savoir quelle importance revêt le fait de disposer d'une main-d'œuvre scolarisée, et quelles sont les occasions qui s'offrent aux travailleurs autochtones scolarisés qui souhaitent poursuivre une carrière au sein de leur communauté.

Ms. Filbee: Obviously, an educated workforce is fundamental and one of the elements identified in the framework as significant. There is a real opportunity for all of Canada in the significantly- and quickly-growing population of Aboriginals.

Mme Filbee : De toute évidence, le fait de disposer d'une main-d'œuvre scolarisée est fondamental, et le cadre en a souligné l'importance. La population autochtone croît rapidement et de façon considérable, et cela représente une occasion réelle pour l'ensemble du Canada.

Obviously, access to post-secondary education is absolutely imperative to ensure they are best able to participate in the economy. We are not involved in that area, but it is part of what needs to happen. The National Chief of the Assembly of First Nations, for example, has paired both education and economic development as his priorities.

Évidemment, les Autochtones doivent impérativement accéder aux études postsecondaires s'ils veulent être à même de participer à l'économie. Nous n'intervenons pas dans ce secteur, mais cela fait partie des choses qui doivent se produire. Le chef national de l'Assemblée des Premières nations, par exemple, a fait de l'éducation et du développement économique ses deux priorités.

Senator Hubley: I have a quick question that you touched on. What sort of communication is there within the department among experts who are dealing in different fields pertaining to Aboriginal communities; what kind of communication goes back and forth? Is that communication something that happens, or not?

Le sénateur Hubley : J'ai une brève question à vous poser concernant un sujet que vous avez effleuré. Au sein du ministère, quel genre de communications y a-t-il entre les experts qui s'occupent des diverses questions touchant les communautés autochtones? Quel genre de communications entretiennent ces experts? Ces communications existent-elles?

Ms. Filbee: I have been working at INAC for not quite a year and one of the things I have discovered is that there is a close-knit senior management team. We work closely together. We have regular discussions on policy issues, operational issues and so on.

Mme Filbee : Je travaille au ministère depuis moins d'un an, et l'une des choses que j'ai constatées, c'est que les membres de la haute direction entretiennent des relations étroites. Nous travaillons en étroite collaboration. Nous tenons régulièrement des discussions sur des questions de politiques, des questions opérationnelles, et cetera.

We collaborate strongly across areas. As you have identified, it is almost impossible to pick any issue in which one, a few or all of us do not have some element of responsibility. One thing I have noticed at INAC is this partnership across sectors.

Les divers secteurs collaborent énormément entre eux. Comme vous l'avez indiqué, il est presque impossible de nommer une question à l'égard de laquelle un secteur, quelques secteurs ou tous les secteurs n'ont pas une certaine part de responsabilité à assumer. J'ai pu observer que, au sein du ministère, les divers secteurs travaillent en partenariat.

Senator Hubley: Thank you.

Le sénateur Hubley : Merci.

Senator Brazeau: I have a simple question: Are there any funding agreements based on per capita that go to on-reserve communities? If so, what programs are those?

Le sénateur Brazeau : Ma question est simple : existe-t-il une quelconque entente de financement fondée sur une formule par habitant s'adressant spécifiquement aux réserves? Le cas échéant, pouvez-vous nommer ces programmes?

Ms. Cram: I will ask my colleagues to correct me if I am wrong, but I do not think any programs are based solely on per capita. There are some programs where there is an element of population in the formula, but almost all formulae that include population always include a remoteness element, as well, in recognition of the higher costs of flying to communities and things like that.

Mme Cram : Mes collègues me corrigeront si j'ai tort, mais je ne crois pas qu'il existe un programme dont le financement est fondé exclusivement sur une formule par habitant. Il existe certains programmes dont la formule de financement fait intervenir un élément lié à la population, mais presque toutes ces formules comportent un élément lié à l'éloignement, compte tenu des coûts de déplacement plus élevés qu'il faut engager pour se rendre par avion dans ces communautés, et d'autres choses du genre.

Some programs have an element of population in them. I will use kindergarten-to-grade-12 as an example. We use nominal role in K-to-12 education. A check is made in the classroom of who is in attendance on September 30. A notional amount is provided to a First Nation and that amount is firmed up based on students who attend. One thing we have to figure out is which kids are attending First Nations schools versus which children are attending provincial schools, private schools or other educational institutions.

Quelques programmes comportent un élément lié à la population. Prenons l'exemple des programmes d'éducation de la maternelle à la 12e année. Dans ce cas, nous utilisons l'état nominatif. Le 30 septembre, une vérification est menée dans les salles de classe pour déterminer le nombre d'élèves. Un montant de référence est accordé à chaque Première nation, et ce montant est rajusté en fonction du nombre d'élèves qui fréquentent effectivement l'école. L'une des choses que nous devrons faire consistera à comparer le nombre d'enfants qui fréquentent les écoles des Premières nations et le nombre d'enfants qui fréquentent les écoles provinciales, les écoles privées et les autres établissements d'enseignement.

Senator Brazeau: If there is a component based on a per capita funding formula, what level of oversight does the department have to ensure that the funds directed towards all band members, be they on-reserve or off-reserve, have access to those funds?

Le sénateur Brazeau : S'il existe une certaine forme de financement selon une formule par habitant, quelle surveillance le ministère peut-il exercer pour s'assurer que tous les membres d'une bande, qu'ils vivent dans une réserve ou hors réserve, ont accès aux fonds qui leur sont destinés?

Mr. Traversy: The funding flows through funding agreements, and we have terms and conditions with all our funding agreements that prescribe how the funding can be utilized. That agreement defines who the eligible recipients are, what we can pay for, et cetera. A person will receive funding provided that the person is an eligible recipient, requires that service, and we have the authority to make that payment.

M. Traversy : Les fonds sont versés par le truchement d'ententes de financement, et toutes ces ententes sont assorties de modalités qui précisent la manière dont le financement peut être utilisé, qui sont les bénéficiaires admissibles, quels projets peuvent être financés, et cetera. Un financement sera versé à la condition que la personne à laquelle il est destiné soit une personne admissible, qu'elle ait besoin du service visé par le financement et que le ministère ait l'autorisation de procéder au versement.

The oversight is through the terms and conditions that define how the programs can be delivered. As I mentioned, all these programs are subject to regular audits and evaluations. That is all part of the department's accountability framework. It is largely tied to the transfer agreements, which are legal agreements between the department and the recipients.

Quant à la surveillance, elle est exercée grâce aux modalités qui précisent comment les programmes peuvent être dispensés. Comme je l'ai mentionné, tous ces programmes sont assujettis à des vérifications et à des évaluations régulières. Tout cela fait partie du cadre de reddition de comptes du ministère et est lié en grande partie aux accords de transfert, qui constituent des ententes liant juridiquement le ministère et les bénéficiaires.

Senator Brazeau: I am glad you mentioned the word "accountability" because I am a strong proponent and advocate of accountability. I will not dish out my frustration except to say that, as a First Nations person myself who has lived off-reserve, I do not even know how my community receives funding, what they receive funding for in terms of the programs, what the formulas are and why some people cannot have access to the available funding.

Le sénateur Brazeau : Je suis heureux que vous ayez mentionné la reddition de comptes, pour laquelle je milite et dont je suis un ardent partisan. Je ne vais pas étaler mes frustrations, mais je vous dirai néanmoins que je suis moi-même un membre d'une Première nation qui a vécu hors réserve et que je ne sais même pas comment ma communauté reçoit du financement, le montant du financement qu'elle reçoit dans le cadre des programmes, quelles formules sont utilisées pour calculer ce financement ni pourquoi certaines personnes n'ont pas accès au financement offert.

I heard your presentation this morning and I heard you say you have program reviews. Here some First Nation leaders say they over-report and they send X number of reports to the department. If this review is all happening, why are one third of First Nations communities in some sort of financial difficulty, be it some sort of remedial financial measures or third-party management?

J'ai écouté l'exposé que vous nous avez présenté aujourd'hui et je vous ai entendu dire que des examens de programme étaient menés. Des chefs des Premières nations nous ont dit qu'ils devaient envoyer d'innombrables rapports au ministère et qu'ils passaient leur temps à rédiger des rapports. Si des examens de programme sont menés, comment expliquer que le tiers des communautés des Premières nations sont en butte à des difficultés financières plus ou moins importantes, qui exigent la prise de mesures correctives pour redresser la situation financière ou une gestion par un séquestre-administrateur?

Why are grassroots Aboriginal people not able to access available funding out there? It boggles my mind that this situation is happening in 2009. We have heard time and time again the presentations, facts and figures.

We talked about the Urban Aboriginal Strategy. I will not talk about that program because personally I think it is a farce. However, it is all about people first. One thing I hate to see is a young First Nations child, living on or off reserve, who has all the potential in the world but somewhere along the way something happens where the child falls between the cracks. I hear the department talk about all the accountability, all the great work they are doing, all the program reviews, but people are still living in poverty. How do you explain that situation?

Mr. Traversy: I will respond to one aspect of that question and perhaps Ms. Cram may want to take on a part as well. I want to clarify the number of First Nations that are in third-party management. As of November 16, there are 25 First Nations who are in some level of intervention.

Twelve are recipient-managed, so the recipient is also managing a plan to come back on track, and nine are co-managed. Only four are in actual third- party management situations. The percentage is small of First Nations that are in any type of intervention.

Senator Brazeau: The figures I used were the department's own figures of last year. I guess progress has been made, then.

Mr. Traversy: These numbers are as of November 16; they are the most current figures.

Senator Brazeau: Is it possible for the department to forward to this committee the funding formulas that First Nations have in terms of the funding that they receive for all the different programs that Indian and Northern Affairs Canada funds?

Mr. Traversy: That is possible. Funding goes into a lot of detail with all the different program areas, but it is possible to provide that detail.

In terms of our funding authorities, all that information is available on our website, but we can summarize things in a way. In terms of transparency, the 70 funding authorities I have talked about and the related terms and conditions can be seen on the departmental website. We can put together a package of information on how allocations are made by activity.

Pourquoi les simples citoyens des communautés autochtones n'ont-ils pas accès au financement disponible? Qu'une telle situation se produise en 2009 me dépasse. Nous avons entendu d'innombrables exposés à ce sujet, et on nous a répété les faits et les chiffres à maintes et maintes reprises.

Il a été question de la stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Je ne parlerai pas de ce programme puisque, personnellement, j'estime qu'il s'agit d'une farce. Toutefois, je veux souligner qu'il faut se préoccuper d'abord et avant tout des gens. S'il y a une chose que je déteste, c'est de voir un jeune membre d'une Première nation vivant dans une réserve ou hors réserve, un enfant qui possède un potentiel énorme, mais qui, pour une raison ou une autre, finira par être victime des failles du système. J'ai entendu les représentants du ministère parler de tout leur mécanisme de reddition de comptes, de tout l'excellent travail qu'ils effectuent, de tous les examens de programme qu'ils mènent, mais je constate que les gens vivent toujours dans la pauvreté. Comment expliquez-vous cette situation?

M. Traversy : Je vais répondre à une partie de votre question, et je laisserai Mme Cram répondre à l'autre partie, si elle le veut bien. Je veux fournir des éclaircissements quant au nombre de Premières nations qui sont gérées par un séquestre-administrateur. En date du 16 novembre, 25 Premières nations faisaient l'objet d'une intervention à un niveau ou à un autre.

De ce nombre, 12 sont gérées par le bénéficiaire — ce qui signifie que celui-ci administre également le plan de redressement —, et neuf font l'objet d'une cogestion. Seulement quatre Premières nations sont gérées par un séquestre-administrateur. Globalement, le nombre de Premières nations qui font l'objet d'un type quelconque d'intervention représente un faible pourcentage des Premières nations.

Le sénateur Brazeau : Les chiffres sur lesquels je me suis fondé sont ceux qui ont été rendus publics par votre ministère l'an dernier. Si j'en crois ce que vous me dites, j'imagine que des progrès ont été réalisés.

M. Traversy : Les chiffres que j'ai mentionnés sont en date du 16 novembre — il s'agit des chiffres les plus récents.

Le sénateur Brazeau : Est-il possible pour le ministère de fournir au comité les formules utilisées pour calculer le financement versé aux Premières nations dans le cadre de tous les différents programmes financés par Affaires indiennes et du Nord Canada?

M. Traversy : Cela est possible. Le financement des divers secteurs de programme est passablement complexe, mais il est possible de vous fournir les détails que vous demandez.

En ce qui concerne nos autorisations de financement, toute l'information pertinente est affichée sur notre site web, mais il est possible de vous fournir un résumé. Par souci de transparence, les 70 autorisations de paiement dont j'ai parlé et les modalités dont elles sont assorties peuvent être consultées sur le site web du ministère. Nous pouvons vous fournir une trousse documentaire concernant la répartition des coûts par activité.

Senator Brazeau: Three weeks ago yesterday, I asked through the minister's office for a briefing on the department's funding to First Nations communities. The minister's office contacted me yesterday and said they had heard nothing from the officials at INAC. If the information is all on website, that is fine.

Le sénateur Brazeau : Il y a trois semaines et un jour, j'ai communiqué avec le cabinet du ministre pour demander que l'on me fournisse des renseignements concernant le financement versé par le ministère aux communautés des Premières nations. Hier, le cabinet du ministre a communiqué avec moi pour me dire que les fonctionnaires d'AINC n'avaient pas donné suite à ma requête. Mais si vous me dites que toute l'information se trouve sur le site Web, alors très bien.

That is one aspect, but I want to hear from people responsible for the management of those contribution agreements so that we can have a clear picture as to what funding goes out, what it goes out through and what formula is utilized, so we can have a clear picture. If there is underfunding, as we hear many times, we will be able to make that assessment when we have the information. Right now, I do not think that Canadians, and certainly people around this table — unless I am wrong — have a clear understanding of what those funding formulas are, and what these communities receive funding for.

Mais cela ne concerne qu'un aspect de la question. J'aimerais également discuter avec les responsables de l'administration de ces ententes de contribution de manière à ce que nous puissions avoir une idée claire des initiatives qui sont financées, des bénéficiaires du financement et de la formule utilisée pour en fixer le montant. Lorsque nous disposerons de ces renseignements, nous serons en mesure de déterminer s'il y a du sous-financement, comme nous l'avons entendu dire à de nombreuses reprises. Sauf erreur, je ne pense pas que, à l'heure actuelle, les Canadiens — et assurément les personnes qui se trouvent autour de la table — comprennent clairement ces formules de financement ni pourquoi ces communautés reçoivent du financement.

Mr. Traversy: Absolutely; funding covers a broad range of things. Ms. Cram may want to touch on a couple of those things. Part of the issue is that we fund a broad range of different services and each one of those services may be subject to different cost drivers or different allocation methodologies. There is uniqueness to each of the program areas and that uniqueness does not facilitate easy comprehension of how it is done. Funding is not straightforward.

M. Traversy : Vous avez tout à fait raison. Le financement couvre un très grand nombre de services. Mme Cram nous parlera peut-être de deux ou trois d'entre eux. Une partie du problème tient à ce que nous finançons un vaste éventail de services et que chacun d'entre eux peut être assujetti à un inducteur de coûts différent ou une méthode de répartition différente. Chaque secteur de programme est unique, et, de ce fait, il n'est pas facile d'acquérir une compréhension claire de la manière dont tout cela fonctionne. Le financement n'est pas une question simple.

Ms. Cram: I agree with Mr. Traversy that funding is complicated, but we can describe that process. I would not direct you to the website. The website can talk about program description and eligibility, but it will not give the details of the funding formula. We will provide those details.

Mme Cram : Je suis d'accord avec M. Traversy pour dire que le financement est une chose compliquée, mais nous pouvons expliquer le processus. Je ne vous dirai pas d'aller consulter notre site Web, où vous pouvez obtenir une description des programmes et des renseignements relatifs à l'admissibilité, mais qui ne vous offrira pas de détails quant aux formules de financement. Nous allons vous fournir ces détails.

I think you also asked the question about poverty and why there is poverty in some communities and not others. I am sure this committee has struggled with that question; we have all struggled with it.

Je crois que vous avez également posé une question au sujet de la pauvreté; vous vous demandiez pourquoi il y avait encore de la pauvreté dans certaines collectivités et non dans d'autres. Je suis persuadée que cette question donne beaucoup de fil à retordre au comité; elle nous donne tous du fil à retordre.

In my view, it depends on the leadership in the community. If there is strong leadership and governance in a community — and you talk about accountability — then they likely have better results. Unfortunately, that is not the circumstance, as you well know, in every community.

À mon avis, cela dépend du type de leadership qui est exercé dans la collectivité. S'il y a un leadership et une gouvernance solides — et vous avez parlé de la responsabilité —, alors la collectivité obtiendra probablement de meilleurs résultats. Malheureusement, comme vous le savez bien, ce type de leadership n'est pas présent dans toutes les collectivités.

Senator Brazeau: Does the department believe it has jurisdiction over status Indians living off reserve equal to those living on reserve?

Le sénateur Brazeau : Le ministère croit-il qu'il a la même autorité à l'égard des Indiens qui vivent hors réserve que de ceux qui vivent à l'intérieur des réserves?

Ms. Cram: When you use the word "jurisdiction" —

Mme Cram : Lorsque vous utilisez le terme « autorité »...

Senator Brazeau: That is, under section 91(24) of the Constitution Act.

Le sénateur Brazeau : C'est-à-dire en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle.

Ms. Cram: Section 91(24) talks about lands reserved for Indians, but it does not oblige the federal government to assume responsibility for that land. The government has chosen to exercise responsibility for certain things from a policy perspective. The federal government also has spending authority that it can exercise.

What you see today is the evolution of the federal government expressing the responsibility it has chosen to take on, and the role it has taken on vis-à-vis the provinces. I am sure, as you are aware, provinces also maintain that they have, and the Constitution gives them, jurisdiction in a number of areas. It is a matter of working out with provinces what will be done by them versus what will be done by the federal government.

Senator Brazeau: Except that I have never heard a premier, to my knowledge, who has acknowledged jurisdiction for off-reserve status Indians.

Ms. Cram: I do not think anyone will acknowledge that, but I think many premiers recognize the reality that regardless of where people live, or what status they have, what all of us want is more Aboriginal people to participate in the economy.

Given the opportunities, particularly in the West, that participation is important. To me, Canada has a choice; either we are able to provide the programming and there is a circumstance where we can fill those jobs with Aboriginal individuals, or we have the circumstance where we have lots of potential individuals but choose different life courses.

Senator Raine: Thank you for coming. It is difficult because I start out with questions but then everyone else asks them. One thing I am not clear about: We hear about a 2-per-cent growth limit in certain core funding. Do I understand correctly that the limit started in about 1997?

Mr. Traversy: That limit comes out of program review in the mid-1990s, about 1995. There was a government-wide program review; and coming out of that program review, we went to 6-per-cent growth, 3-per-cent growth and then 2-per-cent growth. From 1997 until this day, we have 2-per-cent growth on that range of core-type services that we talked about. Nowadays, the 2-per-cent growth translates into approximately $93 million a year.

Senator Raine: Was this limit designed across the board, with all ministries having the same kind of growth restrictions in their budgets? Was it designed to tighten up the waste and things like that?

Mr. Traversy: That is exactly right. In program review —

Senator Raine: By program, you do not mean only INAC; you mean all departments?

Mme Cram : Le paragraphe 91(24) porte sur les terres réservées pour les Indiens, mais il n'oblige pas le gouvernement fédéral à assumer la responsabilité de ces terres. Le gouvernement a choisi d'assumer la responsabilité de certaines choses dans une perspective stratégique. Le gouvernement fédéral est également investi du pouvoir de dépenser.

Aujourd'hui, on peut constater l'évolution du gouvernement fédéral concernant la responsabilité qu'il a choisi d'assumer et le rôle qu'il a décidé de jouer par rapport aux provinces. Je sais — et vous le savez aussi — que les provinces font valoir qu'elles ont la compétence — et la Constitution la leur confère — dans un certain nombre de domaines. Il s'agit de travailler avec les provinces pour définir ce qui relève de leur compétence et ce qui est du ressort du gouvernement fédéral.

Le sénateur Brazeau : Sauf que, à ma connaissance, je n'ai jamais vu un premier ministre provincial reconnaître la compétence de son gouvernement à l'égard des Indiens vivant hors réserve.

Mme Cram : Je ne crois pas que quiconque reconnaîtrait une telle chose, mais, selon moi, nombre de premiers ministres provinciaux conviennent que, peu importe où vivent les gens ou quel que soit leur statut, ce que nous souhaitons tous, c'est que davantage d'Autochtones participent à l'économie.

Compte tenu des possibilités actuelles, particulièrement dans l'Ouest, cette participation est importante. Je crois que le gouvernement du Canada doit faire un choix : soit il met en place des programmes qui permettent à des Autochtones d'obtenir des emplois intéressants, soit il accepte que nombre de personnes talentueuses optent pour d'autres mœurs.

Le sénateur Raine : Je vous remercie d'être ici. C'est difficile pour moi, car, je prévoyais poser certaines questions, mais tout le monde les pose avant moi. Il y a un aspect que je ne comprends pas très bien : on évoque une augmentation maximale de 2 p. 100 d'une partie du financement de base. Dois-je comprendre que la limitation de la hausse du financement a commencé vers 1997?

M. Traversy : La limitation de la hausse résulte de l'examen des programmes qui a eu lieu au milieu des années 1990, vers 1995. Le gouvernement avait alors procédé à l'examen de l'ensemble des programmes, et, à la suite de cet examen, la hausse est passée à 6 p. 100, puis à 3 p. 100 et, ensuite, à 2 p. 100. Depuis 1990, on applique une hausse de 2 p. 100 au financement de cette gamme de services de base dont nous parlions. Actuellement, cette hausse de 2 p. 100 se traduit par un montant d'environ 93 millions de dollars par année.

Le sénateur Raine : Cette limite a-t-elle été imposée dans l'ensemble du gouvernement? Autrement dit, est-ce que tous les ministères doivent restreindre de la même façon la hausse du financement? L'imposition de cette limite visait-elle à réduire le gaspillage et d'autres choses semblables?

M. Traversy : C'est tout à fait cela. Dans le cadre de l'examen des programmes...

Le sénateur Raine : Lorsque vous dites « programmes », vous ne faites pas seulement allusion à MAINC; vous voulez dire l'ensemble des ministères?

Mr. Traversy: Yes, the program review was government-wide across all departments. In fact, other departments came out with absolute cuts. Two departments came out of program review with growth. One was INAC, with 2-per-cent growth, and Health Canada received growth as well. Health Canada's growth was 3 per cent on their non-insured health benefits program. Everyone else received absolute cuts.

We have received that growth for more than a decade now. However, the intention was to limit growth in program spending.

Senator Raine: Can you tell me what the growth in the Aboriginal population is?

Mr. Traversy: Off the top of my head, I do not have that number. I will have to consult on that number.

Senator Raine: I think it is more than 2 per cent annually, but I am not sure.

Ms. Cram: It is fair to say that it is more than 2 per cent.

Senator Raine: What I am looking at is, first, is that there are certain aspects of funding through INAC, especially post-secondary funding. For other services, we only have to look at how some communities are falling behind in basic services. If they are forced to live with a limit on their growth, we obviously force individual bands to rob Peter to pay Paul. That situation must cause a lot of stress. Is there any flexibility at all in this limit?

Mr. Traversy: There is some flexibility in terms of programming. You mentioned robbing Peter to pay Paul. During the fiscal year, First Nations and regions managing the resources watch where their priorities are, and they may need to transfer funds from one program to another.

Education and social are the key areas that grow faster than 2 per cent. The funding must come from somewhere else to fund that gap in education and social. In the last couple of fiscal years we have seen a significant gap in that area, and First Nations regions must take that money from elsewhere.

It is important to understand that the 2-per-cent growth is not the only growth the department receives. The 2 per cent is only a baseline growth that the department receives on that block of core services. That is to help us offset the increase in population and price.

The department also benefits from funding for all sorts of decisions. For the last successive budgets, we have seen major investments in INAC, for instance.

M. Traversy : Oui, l'examen des programmes a touché l'ensemble des ministères. De fait, d'autres ministères ont fait l'objet de compressions absolues. Seuls deux ministères ont vu leur budget augmenter : le MAINC, qui peut appliquer une hausse de 2 p. 100, et Santé Canada. Santé Canada s'est vu accorder une hausse de 3 p. 100 du financement alloué à ses services de santé non assurés. Tous les autres ministères ont subi des compressions absolues.

Le gouvernement nous autorise à appliquer ce pourcentage d'augmentation depuis maintenant plus de 10 ans. Toutefois, cela visait à limiter la croissance des dépenses liées aux programmes.

Le sénateur Raine : Pourriez-vous nous dire quel est le taux de croissance de la population autochtone?

M. Traversy : Je ne peux pas vous donner ce chiffre au pied levé. Je devrai m'informer à ce sujet.

Le sénateur Raine : Je crois que le taux de croissance annuel est supérieur à 2 p. 100, mais je ne suis pas certaine.

Mme Cram : Je crois qu'il est juste de dire que le taux est supérieur à 2 p. 100.

Le sénateur Raine : Ce que je constate, d'abord, c'est qu'il y a certains aspects du financement qui relèvent du MAINC, particulièrement le financement lié à l'éducation postsecondaire. Pour ce qui est des autres services, nous pouvons remarquer que certaines collectivités accusent un retard au chapitre des services de base. Si ces collectivités sont obligées de composer avec une hausse limitée des budgets, cela revient à dire que nous contraignons les bandes à déshabiller Pierre pour habiller Paul. Cette situation doit leur causer beaucoup de stress. N'y a-t-il aucune flexibilité concernant cette limite?

M. Traversy : Il y a une certaine flexibilité du côté des programmes. Vous avez dit que cela revenait à déshabiller Pierre pour habiller Paul. Au cours de l'exercice, les Premières nations et les régions qui gèrent les ressources déterminent leurs priorités, et il arrive qu'elles soient obligées de transférer des fonds d'un programme à un autre.

L'éducation et les services sociaux sont des domaines essentiels qui exigent une hausse du financement supérieure à 2 p. 100 par année. Les fonds doivent provenir d'une autre source pour combler cet écart dans le financement de l'éducation et des services sociaux. Au cours des deux ou trois derniers exercices, nous avons constaté un écart considérable dans ces domaines, et les Premières nations et les régions doivent aller chercher cet argent ailleurs.

Il est important de comprendre que la hausse de 2 p. 100 n'est pas la seule qui est consentie au ministère. La hausse de 2 p. 100 ne constitue qu'une hausse de base que reçoit le ministère pour financer cette gamme de services de base. Ce montant supplémentaire nous permet de compenser la hausse des coûts résultant de la croissance de la population et de l'augmentation des prix.

Le ministère bénéficie également de fonds qui lui sont versés en raison de toutes sortes de décisions. Par exemple, les derniers budgets prévoyaient des investissements majeurs dans le MAINC.

By way of example, in this year's Main Estimates, when we started this fiscal year our growth was almost 10 percentage points, including the 2 per cent with $93 million and all sorts of one-off additional announcements in the budget: for example, the water strategy money that came on board, Justice At Last and all of those additional things.

De plus, dans le Budget principal des dépenses de cette année, lorsque nous avons amorcé l'exercice en cours, notre croissance était de presque 10 points de pourcentage, ce qui comprend la hausse de 2 p. 100 correspondant à 93 millions de dollars et diverses annonces ponctuelles de financement supplémentaires dans le budget; par exemple, les fonds consacrés à la stratégie relative à l'eau potable, à l'initiative « La justice, enfin » et à toutes ces mesures supplémentaires.

The department's overall growth far exceeds 2 per cent. The 2 per cent is a base adjustment we receive every year, and it funds these basic programs. That point is important to note as well.

La croissance globale du ministère dépasse de loin les 2 p. 100. La hausse de 2 p. 100 est un rajustement de base que nous recevons chaque année et qui nous permet de financer ces programmes de base. Il est également important de souligner cet aspect.

We provide some flexibility within the funding agreements. The flexibility exists, provided that the minimum terms and conditions are respected.

Les ententes de financement prévoient une certaine flexibilité. La flexibilité existe, pourvu qu'on respecte les conditions minimales des ententes.

Senator Raine: It must be difficult for the First Nations communities to manage their funding because they have all these reports and audits, yet they face challenges where there is not enough money in certain areas.

Le sénateur Raine : Il doit être difficile pour les collectivités des Premières nations de gérer le financement qu'elles reçoivent, car elles doivent rédiger tous ces rapports et procéder à toutes ces vérifications, et, de plus, elles doivent composer avec un manque de fonds dans certains domaines.

Mr. Traversy: It absolutely does impose challenges and requires that we impose a high level of rigour on all expenditures. Ms. Cram might want to reflect on the pressures on education and social, the key areas, but definitely reporting creates pressures.

M. Traversy : Certes, cela donne lieu à des difficultés et suppose que l'on exige une très grande rigueur à l'égard de toutes les dépenses. Mme Cram souhaiterait peut-être commenter les contraintes qui s'exercent sur les dépenses en matière d'éducation et de services sociaux, qui sont des domaines essentiels, mais il ne fait aucun doute que la nécessité de produire des rapports occasionne des contraintes.

Senator Raine: I am particularly interested in education. The minister, as you know, has said that education is a focus. I know there is a lot of interest in moving forward on education at the early childhood and primary level as well. Those primary schools on reserves are set up to fail if they are not able to pay the teachers at the going rate. In some cases, teachers take special training only to leave and go to work in the provincial system because they can make a lot more money.

Le sénateur Raine : Je m'intéresse tout particulièrement à l'éducation. Comme vous le savez, le ministre a déclaré que l'éducation était une priorité. Je sais qu'on souhaite beaucoup faire avancer les choses en ce qui concerne l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire. Les écoles primaires qui se trouvent dans les réserves sont vouées à l'échec si elles sont incapables de payer les enseignants selon le taux en vigueur. Dans certains cas, les enseignants suivent une formation spéciale dans le seul but de quitter les écoles primaires des réserves pour intégrer le système d'éducation provincial, où ils pourront faire beaucoup plus d'argent.

Is there any program that will help bridge that gap in funding for primary school teachers on reserve?

Envisagez-vous de mettre en place un programme qui permettrait de combler l'écart dans le salaire versé aux enseignants des écoles primaires qui se trouvent dans les réserves?

Ms. Cram: We have a small program called Teacher Recruitment and Retention. I think funding is $5 million, but I can let you know. That program was introduced for that reason, namely the recognition that it was challenging for First Nations to provide funding at the provincial level. In some cases they have to provide even more. If they are in an isolated area, it is challenging to recruit and retain teachers.

Mme Cram : Il existe un petit programme qui s'appelle Recrutement et maintien des enseignants. Je crois qu'il est assorti d'un financement de 5 millions de dollars, mais je pourrais m'informer à ce sujet. On a créé ce programme pour cette raison, c'est-à-dire qu'on a reconnu qu'il était effectivement difficile pour les Premières nations de rémunérer les enseignants selon le taux provincial. Dans certains cas, les collectivités des Premières nations doivent même offrir un meilleur salaire. Si les collectivités sont situées dans des régions isolées, elles ont du mal à recruter des enseignants et à les maintenir en poste.

The other thing we are working on is an announcement in Budget 2008 of a new education initiative of $269 million over five years. That initiative is to start building the foundation for using some of the tools that provinces have adopted, such as student

Nous travaillons également à la mise en place d'une nouvelle initiative relative à l'éducation qui a été annoncée dans le budget de 2008 et qui bénéficie d'un financement quinquennal de 269 millions de dollars. Cette initiative vise à jeter les bases qui

success plans, school success plans, and accountability measures such as performance measurement. Then, schools have information on which they can start building plans to improve outcomes.

faciliteront l'utilisation de certains des outils adoptés par les provinces, comme les plans de réussite des élèves, les plans de réussite scolaire et les mesures de responsabilisation, comme la mesure du rendement. Les écoles disposeront alors des renseignements leur permettant de commencer à élaborer des plans pour améliorer les résultats.

Also, we have been working on partnerships with provincial governments because we absolutely recognize that provinces have the knowledge, experience and systems in place for education, and we need to work more closely with them. A number of partnership agreements have been negotiated. One is in British Columbia; in fact it is at the legislation stage. There is also a recent letter of understanding in Manitoba and a memorandum of understanding in New Brunswick.

Par ailleurs, nous travaillons à l'établissement de partenariats avec les gouvernements provinciaux, car nous reconnaissons d'entrée de jeu que les provinces possèdent les connaissances, l'expérience et les mécanismes nécessaires en matière d'éducation, et nous devons établir une collaboration plus étroite avec elles. Nous avons négocié un certain nombre d'ententes de partenariat, dont une avec la Colombie-Britannique; de fait, nous sommes rendus à l'étape de la rédaction des dispositions législatives pour ce qui est de l'entente de partenariat conclue avec cette province. Nous avons également signé une lettre d'entente avec le Manitoba et un protocole d'entente avec le Nouveau-Brunswick.

Those are partnership agreements to work with the provinces because 40 per cent of children normally resident on reserve attend provincial schools. The children are doing maybe a bit better, but not significantly better in provincial schools. We need to improve both systems to ensure better outcomes.

Il s'agit là d'ententes de partenariat qui prévoient une collaboration avec les provinces, car 40 p. 100 des enfants qui vivent habituellement dans des réserves fréquente des écoles provinciales. Ces enfants réussissent peut-être un peu mieux dans les écoles provinciales, mais pas beaucoup mieux. Nous devons améliorer les deux réseaux si nous voulons que les élèves autochtones réussissent mieux.

I will make the link to post-secondary education. One of the biggest problems we see is that not enough Aboriginal children are graduating from high school. We need to have them graduating from high school and then move them on to post-secondary education. High school must be a big focus as well. We must focus on K to 12.

Je vais faire le lien avec les études postsecondaires. L'un des plus grands problèmes que nous constatons, c'est qu'il n'y a pas assez de jeunes Autochtones qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires. Nous devons les encourager à terminer leurs études secondaires et à poursuivre des études postsecondaires. Mais il faut aussi insister particulièrement sur l'importance d'obtenir un diplôme d'études secondaires. Nous devons intervenir aux niveaux primaire et secondaire.

You also mentioned early years. One area we want to look into in the future, in the continuing reform of K to 12, is putting more emphasis on the early years. You may have noticed that Ontario recently announced it will introduce full-day four- and five-year-old kindergarten because the province is concerned about improving outcomes in K to 12. We want to look at that possibility as well for on-reserve schools.

Vous avez également parlé de la petite enfance. Dans l'avenir, dans le cadre de la réforme continue de l'enseignement aux niveaux primaire et secondaire, nous voulons mettre davantage l'accent sur la petite enfance. Vous avez peut-être remarqué que le gouvernement de l'Ontario a récemment annoncé qu'il mettrait en place un programme de maternelle à temps plein pour les enfants de quatre et de cinq ans parce qu'il souhaite améliorer la réussite des élèves au primaire et au secondaire. Nous envisageons la possibilité d'offrir un programme semblable dans les écoles des réserves.

Senator Raine: To clarify, in the agreement with British Columbia, did they receive what they needed or will they continue to lose their teachers because they cannot pay them enough?

Le sénateur Raine : Pour clarifier, l'entente conclue en Colombie-Britannique accorde-t-elle aux Premières nations ce dont elles ont besoin, ou est-ce que les Premières nations vont continuer de perdre leurs enseignants parce qu'elles ne pourront pas leur verser un salaire suffisant?

Ms. Cram: At the present time, we are in negotiations on the funding agreement for jurisdictional arrangements. There are 13 First Nations that are negotiating jurisdiction under that agreement. The First Nations Education Steering Committee in British Columbia and INAC are still negotiating the funding arrangement. The legislation requires that comparable education

Mme Cram : Actuellement, nous négocions les questions de compétence liées à l'entente de financement. Il y a 13 Premières nations qui négocient le partage des compétences dans le cadre de cette entente. Le Comité directeur de l'éducation des Premières nations en Colombie-Britannique et le MAINC négocient encore les modalités du financement. La loi exige que les Premières

is provided. Thus, what B.C. First Nations want to ensure is that they receive sufficient funding to be able to provide that money to teachers.

The Chair: There is great frustration in B.C. as a result of this issue not being dealt with, from the B.C. perspective, in an efficient way. I think this frustration is partly what Senator Raine is concerned about.

Senator Sibbeston: In the Northwest Territories, the situation is so different from the South, where all the First Nations and people in the North are given services by the territorial government. I have been involved in that government. Generally, services are good to people.

Senator Patterson was premier also, and we are proud of the services we provide to the North in all areas; education and housing. There are local, autonomous bodies that deal with these areas.

Occasionally, the question will arise as to whether the First Nations in the North and the Inuit receive as much as First Nations receive in the South in terms of higher education, housing and economic development. Have you completed an analysis to determine whether the First Nations in the North are equivalent and receiving a similar amount of money as First Nations in the South?

Ms. Cram: I do not believe that Indian and Northern Affairs Canada has undertaken that kind of work. The Department of Finance now has responsibility for the territorial financing formula. They may have completed that kind of analysis, but I am not aware that Indian and Northern Affairs Canada has.

I do not like to say that the formula is complicated but with the territorial funding formula, funding is provided in different ways. When we look at one program and try to figure out whether there is sufficient money provided for that program, it is hard to compare, because money is coming from different sources for different purposes.

Senator Sibbeston: Has the department ever undertaken an analysis as to the state of Aboriginal people in the North versus the South? When you think of it, Indian and Northern Affairs Canada, your department, is supposed to be responsible for the First Nations and Inuit people in the South, but the responsibility in the North has been given to the territorial government. I cannot help but think that you, as a department, would be concerned about how the people in the North are faring relative to the First Nations people in the South. Have you prepared an analysis of that difference?

Ms. Cram: There is work done for all Aboriginal people across the country. Different research has been done, for example, the Community Well-Being Index. I need to check whether that index has been prepared for the North. The index takes census

nations aient accès à un enseignement comparable. Par conséquent, les Premières nations de la Colombie-Britannique veulent faire en sorte qu'elles recevront des fonds suffisants pour leur permettre de rémunérer équitablement les enseignants.

Le président : Il y a beaucoup de frustration en Colombie-Britannique, car les Premières nations de cette province estiment que ces questions ne sont pas réglées de façon efficace. Je crois que cette frustration fait partie de ce qui préoccupe le sénateur Raine.

Le sénateur Sibbeston : Dans les Territoires du Nord-Ouest, la situation est très différente de ce qui se passe dans le Sud, car tous les membres des Premières nations et les habitants du Nord reçoivent les mêmes services du gouvernement territorial. J'ai été actif au sein de ce gouvernement. En général, les services offerts aux gens sont de bonne qualité.

Le sénateur Patterson a pour sa part été premier ministre de ce territoire, et nous sommes fiers des services qui sont offerts aux habitants du Nord, dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'éducation ou du logement. Ce sont des organismes locaux et autonomes qui s'occupent d'offrir des services dans ces domaines.

À l'occasion, on se demande si les Premières nations qui vivent dans le Nord et les Inuits reçoivent des services de même qualité que ceux offerts aux Premières nations qui vivent dans le Sud en ce qui a trait à l'enseignement supérieur, au logement et au développement économique. Avez-vous réalisé une analyse pour déterminer si les Premières nations du Nord recevaient des services et un financement semblables à ceux qui sont offerts aux Premières nations du Sud?

Mme Cram : Je ne crois pas que le MAINC a effectué ce genre d'analyse. C'est désormais le ministère des Finances qui est responsable de la formule de financement des territoires. Il a peut-être réalisé ce type d'analyse, mais je ne suis au courant d'aucune analyse de ce genre au MAINC.

Je ne dirai pas que la formule est compliquée, mais elle fait en sorte que le financement est versé aux territoires de façons différentes. Il est difficile de comparer les programmes entre eux pour tenter de déterminer si un programme donné reçoit suffisamment de fonds, car ces fonds proviennent de différentes sources et servent à différentes fins.

Le sénateur Sibbeston : Le ministère a-t-il déjà entrepris une analyse pour comparer la situation des Autochtones du Nord avec celle des Autochtones du Sud? Quand on y réfléchit bien, le MAINC, votre ministère, est censé être responsable des Premières nations et des Inuits qui vivent dans le Sud, mais les Premières nations et les Inuits du Nord relèvent des gouvernements territoriaux. Je ne peux m'empêcher de penser que le ministère serait intéressé de savoir comment s'en sortent les Premières nations du Nord par rapport aux Premières nations du Sud. Avez-vous effectué une analyse à cet égard?

Mme Cram : Il y a des travaux qui sont réalisés au sujet de l'ensemble de la population autochtone du pays. Divers travaux de recherche ont été menés, par exemple la mise au point de l'indice du bien-être des collectivités. Je dois vérifier si on a calculé

information based on postal code and tries to compare First Nations communities with the surrounding community to see what the relative socio-economic condition is.

Work has been completed by Statistics Canada using the Aboriginal Peoples Survey to obtain data on relative socio-economic well-being. We can look into what is available and provide the information to this committee, if that is helpful.

Senator Carstairs: I have a number of questions. The first relates to the $7 billion figure you mentioned in your presentation. I think the perception of most people watching this broadcast is that $7 billion ends up in the hands of the reserve communities in Canada. That perception is not true. Can you explain exactly how much funding arrives in reserve communities in Canada?

Mr. Traversy: Approximately 83 per cent is flowed through transfer payments. About $5.8 billion flows from the department through transfer payments, and those payments go directly to the recipients, which are primarily bands, tribal councils, et cetera. The vast majority flows that way.

Another 15 per cent flows through our operating vote, and that funding includes a range of benefits to First Nations, Aboriginals and northerners.

About $300 million of that operating $1 billion is for legal obligations, which includes expenditures for Indian residential school settlements of about $160 million, and $100 million for litigation management. We have legal responsibilities with respect to the Indian registry and the land registry, and that is about another $60 million dollars.

About another $200 million relates to direct program delivery that benefits First Nations and other recipients. That program delivery is where the department is involved in direct delivery. For programs such as clean-ups in the North, et cetera, the department funds some of those programs through our operating vote. We also have people directly employed in the delivery of education, social services, et cetera, and that cost is picked up in the direct-delivery costs. Then we have negotiation tables, and we spend about $169 million for negotiation costs. We have at least 20 tables across the country that we support.

I want to emphasize that the administrative overhead of the department is approximately 4 percentage points. Those functions are the normal corporate service functions that are provided in most

cet indice pour la population autochtone du Nord. Pour calculer l'indice, on examine les données du recensement selon le code postal et on tente de comparer les collectivités des Premières nations avec les collectivités environnantes pour avoir une idée de leur situation socioéconomique relative.

Statistique Canada s'est servi de l'Enquête auprès des peuples autochtones pour obtenir des données relatives au bien-être socioéconomique des collectivités autochtones. Nous pourrions tenter d'obtenir des renseignements à cet égard pour les fournir au comité, si cela peut lui être utile.

Le sénateur Carstairs : J'ai un certain nombre de questions. La première concerne le montant de 7 milliards de dollars que vous avez mentionné dans votre exposé. Je crois que la plupart des personnes qui regardent cette séance doivent avoir l'impression que les 7 milliards de dollars aboutissent entre les mains des réserves des Premières nations. Or, cela n'est pas vrai. Pourriez-vous dire exactement combien d'argent reçoivent les collectivités des réserves au Canada?

M. Traversy : Environ 83 p. 100 du financement provient des paiements de transfert. Autrement dit, le ministère verse aux collectivités des réserves environ 5,8 milliards de dollars en paiements de transfert, et ces paiements sont alloués directement aux bénéficiaires, lesquels sont principalement des bandes, des conseils tribaux, et cetera. La grande majorité des fonds sont versés de cette façon.

Les quelque 15 p. 100 restants proviennent des crédits pour dépenses de fonctionnement, et ces fonds servent à offrir une gamme d'avantages aux Premières nations, aux Autochtones et aux habitants du Nord.

Sur le milliard de dollars en crédits pour dépenses de fonctionnement, environ 300 millions de dollars servent à respecter des obligations juridiques, ce qui comprend les dépenses d'environ 160 millions de dollars liées à la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens et les 100 millions de dollars consacrés à la gestion des litiges. Nous devons nous acquitter de responsabilités juridiques concernant le Registre des Indiens et le Registre des terres, ce qui exige environ 60 millions de dollars supplémentaires.

Environ 200 millions de dollars servent à assurer la prestation directe de programmes aux Premières nations et à d'autres bénéficiaires. Le ministère participe directement à la prestation des programmes. Pour ce qui est de programmes comme les programmes d'assainissement dans le Nord, et cetera, le ministère finance certains de ces programmes au moyen des crédits pour dépenses de fonctionnement. Nous affectons également des personnes à la prestation directe de services d'éducation, de services sociaux, et cetera, et ces coûts entrent dans les coûts de prestation directe. En outre, il y a les tables de négociation, dont les coûts s'élèvent à environ 169 millions de dollars. Nous finançons au moins 20 tables de négociation dans le pays.

Je tiens à souligner que les frais d'administration du ministère correspondent à environ quatre points de pourcentage. Ces frais découlent des fonctions de services qui existent normalement dans

organizations such as finance functions, legal support, IM/IT, human resources, audit and evaluation; all those key support functions. Those functions cost $269 million, or 4 percentage points.

It is a misperception that a lot of the money that is spent does not benefit First Nations, northerners and our recipients.

Senator Carstairs: Perhaps I can rephrase the question. Exactly how much money is transferred to band councils?

Mr. Traversy: Within the transfer payments, the $5.8 billion, I will have to obtain a breakdown, but the vast majority of that money — essentially, the $5.8 billion — goes directly to the recipients; it is not managed by the department at all.

Senator Carstairs: That is interesting, because the grand chief comes up with a $4 billion figure. There is a large disparity of $1.8 billion here. If you can provide the exact figure, I would appreciate it.

Mr. Traversy: We will provide the exact figure.

Senator Carstairs: The second issue I want to address is the social transfer tax, which used to be the social health and transfer tax. Health has been removed from this transfer tax. It now covers only education and social services.

In the past, the interesting reality is that there has been no accurate way of measuring how much of that social transfer tax, or social education transfer tax, was spent on social and education services.

Does the department have any idea how much of the social transfer tax, in any province or all of the provinces, is used on Aboriginal people, both on and off reserve?

Ms. Cram: No, the department does not have information of that nature. I do not know whether the Department of Finance has any data on that transfer.

Senator Carstairs: My third area relates to the Head Start program, and you alluded to it in Senator Raine's question.

The Head Start program is an important program if you base your education initiative on childhood right through to university. I could be wrong, because things change, but the Head Start program was funded, when I was in cabinet, by three departments: Health Canada, INAC and Cultural Heritage. Three reports were required to all three departments on the Head Start initiative. In addition, I was informed that there was no interaction between the Head Start teachers and the elementary school teachers.

la plupart des organisations, comme la fonction financière, le soutien juridique, la GI/TI, les ressources humaines, la vérification et l'évaluation, bref, toutes les fonctions d'appui essentielles. Les coûts associés à ces fonctions se chiffrent à environ 269 millions de dollars, ou quatre points de pourcentage.

On croit à tort qu'une grande partie des dépenses ne profitent pas aux Premières nations, aux habitants du Nord et aux autres bénéficiaires.

Le sénateur Carstairs : Je pourrais peut-être reformuler ma question. Combien d'argent exactement est versé aux conseils de bande?

M. Traversy : Pour ce qui est des paiements de transfert, soit les 5,8 milliards de dollars, je devrai obtenir une ventilation, mais la majeure partie de cet argent — essentiellement, les 5,8 milliards de dollars — est directement versée aux bénéficiaires; elle n'est aucunement gérée par le ministère.

Le sénateur Carstairs : C'est intéressant, car le grand chef arrive à un montant de 4 milliards de dollars. Il y a donc un écart substantiel de 1,8 milliard de dollars. Si vous pouviez me donner le chiffre exact, j'en serais très heureuse.

M. Traversy : Nous vous fournirons le chiffre exact.

Le sénateur Carstairs : Le deuxième aspect que je souhaite aborder est le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, qui s'appelait auparavant le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. La santé n'est plus un volet de ce transfert. Il ne vise maintenant que l'éducation et les services sociaux.

Il est intéressant de souligner que, par le passé, le gouvernement n'a élaboré aucune méthode pour calculer de façon précise quelle proportion du transfert en matière de programmes sociaux, ou du transfert en matière d'éducation et de programmes sociaux, servait à financer des services d'éducation et des programmes sociaux.

Le ministère a-t-il une idée de la proportion du transfert en matière de programmes sociaux, dans une province donnée ou dans toutes les provinces, qui est utilisée pour financer des programmes et des services destinés aux Autochtones vivant dans des réserves et hors réserve?

Mme Cram : Non, le ministère ne possède pas de renseignements de cette nature. J'ignore si le ministère des Finances a des données relativement à ce transfert.

Le sénateur Carstairs : Ma troisième question se rapporte au Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, et vous en avez fait mention dans votre réponse à la question du sénateur Raine.

Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones est un programme important, du moins si l'on souhaite intervenir auprès des enfants dès la petite enfance et jusqu'à l'université. Je pourrais être dans l'erreur, car les choses évoluent, mais lorsque je siégeais au Cabinet, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones était financé par trois ministères : Santé Canada, MAINC et Patrimoine canadien. Dans le cadre de ce programme, il fallait soumettre trois rapports à trois ministères différents. En outre, j'ai appris qu'il n'y avait aucune communication entre les enseignants du programme et les enseignants des écoles primaires.

I am an educator by profession. It seems to me that if we were trying to prepare children in a Head Start program for future success in the elementary school program that there would be direct correlation of one program with the other.

I want to hear if that situation has changed, if those three reports have been reduced to one report, and if we are having greater success in moving our children from Head Start programs to elementary programs.

Ms. Cram: Four departments have what we call early childhood development programming for Aboriginal children. There is Human Resources and Skills Development Canada, Health Canada, INAC, and now the Public Health Agency of Canada has programming as well.

About two years ago, an initiative was undertaken to look at how, on the ground, at the community level, we could coordinate all those different programs. We looked at how to coordinate it from a reporting perspective; streamlining reporting and delivery in various aspects. That initiative proved to be successful in a number of communities.

The success of integrating those elements happens at the community level. Some communities have been successful at making these programs work together and have had them closely linked to the education system, K to 12. Part of this success depends on where they put their daycare or their early learning. If they collocate it with their school, it will work much better with their school.

However, there is still more to be done.

I am sure you know this, senator, but some programs come at the issue from a health perspective, with a mentality such as "healthy moms, healthy babes." Others come at it from an employment perspective. We want programming that then permits mothers and fathers to access the labour market and have child care taken care of. Others come at it from the perspective of education and having children ready to learn.

I think communities have said all those things are related and service providers need to work together.

In the federal government, we still need to figure out ways to have the same objective. It does not matter what perspective we come at the issue from, at the end of the day, we all ought to have the same objective; namely, to have a life-long learning continuum. The question then is how to achieve that objective in the best way. I think there is more work we must do.

Senator Carstairs: The reality is that a sick or undernourished child, or one deprived of sleep because there are 18 people living in a home, is not a child prepared to learn.

Ms. Cram: Absolutely.

Je suis enseignante de profession. Il me semble que, si nous tentions de faire participer des enfants à un programme d'aide préscolaire pour les préparer à l'école primaire, il devrait y avoir un lien direct entre ce programme et l'école primaire.

Je voudrais savoir si la situation a changé, si les trois rapports exigés ont été remplacés par un seul rapport et si nous pouvons assurer une meilleure transition entre les programmes d'aide préscolaire et l'école primaire.

Mme Cram : Quatre ministères ont mis en place ce que nous appelons des programmes de développement de la petite enfance à l'intention des enfants autochtones : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Santé Canada, le MAINC, et maintenant, l'Agence de la santé publique du Canada.

Il y a environ deux ans, nous avons tenté de trouver une façon de coordonner, sur le terrain, à l'échelle de la collectivité, tous ces programmes différents. Nous avons essayé de trouver une façon de les coordonner au chapitre de la production des rapports, c'est-à-dire simplifier la rédaction et la transmission des rapports à divers égards. Cette initiative a porté ses fruits dans un certain nombre de collectivités.

L'intégration de ces éléments se produit à l'échelle de la collectivité. Certaines collectivités ont réussi à coordonner tous ces programmes et à établir des liens étroits entre ceux-ci et le système d'éducation, de la maternelle à la douzième année. Cette réussite tient en partie à l'endroit où se situent les services de garde ou les services d'éducation préscolaire. Si ces services se trouvent dans l'école même, il est alors plus facile d'établir des liens avec l'école primaire.

Toutefois, il reste encore beaucoup à faire.

Je suis certaine que vous le savez déjà, mais certains de ces programmes abordent le problème du point de vue de la santé et reposent sur le principe « mères en santé = bébés en santé ». D'autres programmes envisagent la question sous l'angle de l'emploi. Il s'agit alors d'offrir des programmes qui permettent aux mères et aux pères d'avoir accès à des services de garde pour intégrer le marché du travail. D'autres encore s'inscrivent dans une perspective d'éducation et visent à préparer les enfants à l'apprentissage.

Je crois que les membres des collectivités ont dit que toutes ces choses étaient reliées et que les fournisseurs de services devaient travailler ensemble.

Les ministères fédéraux doivent trouver des façons de se fixer un objectif commun. Peu importe la perspective sous laquelle nous abordons le problème, au bout du compte, nous devons avoir un objectif commun, à savoir la mise en place d'un continuum d'apprentissage. La question est alors de savoir comment nous pouvons atteindre cet objectif de la meilleure façon qui soit. Je crois qu'il y a encore du travail à faire.

Le sénateur Carstairs : Le fait est qu'un enfant malade ou mal nourri, ou un enfant qui manque de sommeil parce qu'il y a 18 personnes qui vivent sous le même toit, n'est pas un enfant prêt à apprendre.

Mme Cram : Effectivement.

The Chair: Ms. Cram, you said earlier that governance is generally the key, in most cases, to a successful community; governance is important for the level of affluence in a First Nations community. Then you made reference to education, and Ms. Filbee spoke of economic development.

First, I do not know whether the department does anything to help people improve their governance. We hugely underfund education. It is known that the First Nations do not have the same opportunity as other children in the country. In terms of economic development, the amount of money that goes towards economic development when we look at the overall budget is pitiful.

Governance, education and economic development are the key to bringing these people into the mainstream. I personally opposed the Kelowna Accord because only a small percentage of that went to economic development. It did not make sense. If we look at the successful communities, such as Osoyoos in British Columbia, they are successful because they have excellent governance; they have focused on education; they have been able to earn a reasonable amount to assist in education over and above the funding that comes from INAC; and they have focused on economic development.

I guess this lack is the frustration. I am going off subject a little bit because we wanted to talk about on-reserve and off-reserve funding. However, Osoyoos, for instance, help off-reserve people. I leave this information as more of a comment and maybe you want to comment later.

Senator Hubley: Thank you, Mr. Chair. My question concerns funding provided to Aboriginal learners by the National Aboriginal Achievement Foundation. Is the funding provided by loans or by scholarships?

Ms. Cram: It is a grant; it is a combination of things. The foundation has been provided funding by the federal government in the amount of $14 million, I believe. I could be wrong. I understand the foundation has provided that funding in the way of grants. The foundation also receives money from the private sector. A company could come to them and say, Here is X amount of money and we would like to it go to students in this geographic area who are studying in these fields. The foundation then administers those funds on the behalf of those companies.

However, most students who go to the National Aboriginal Achievement Foundation find that the amounts of grants are not sufficient to cover all their education. Those students therefore put together sources of money from a number of different places. They likely have a combination of loans and grants from Canada Student Loans and Canada Student Grants program. They may also factor in family income or employment income they have

Le président : Madame Cram, vous avez dit plus tôt que, dans la plupart des cas, une bonne gouvernance est généralement la clé d'une collectivité florissante; une bonne gouvernance a une incidence importante sur le degré de prospérité d'une collectivité des Premières nations. Vous avez ensuite fait allusion à l'éducation, et Mme Filbee a parlé du développement économique.

D'abord, j'ignore si le ministère fait quoi que ce soit pour aider ces collectivités à améliorer leur gouvernance. Nous sous-finançons énormément l'éducation. Tout le monde sait que les enfants autochtones n'ont pas les mêmes possibilités que les autres enfants dans le pays. Lorsqu'on regarde le budget global, on constate que le montant d'argent qui est affecté au développement économique est dérisoire.

Une bonne gouvernance, des services d'éducation et des initiatives de développement économique sont essentiels pour aider ces collectivités à intégrer la société canadienne. Je me suis personnellement opposé à l'Accord de Kelowna parce que seul un faible pourcentage de cet argent était consacré aux initiatives de développement économique. Cela n'a aucun sens. Si on regarde les collectivités prospères, comme les Osoyoos en Colombie-Britannique, on constate qu'elles sont florissantes parce qu'elles ont mis en place une excellente gouvernance. Elles se concentrent sur l'éducation; elles ont été capables de recueillir une somme raisonnable qui s'ajoute au financement reçu du MAINC pour soutenir l'éducation, et elles ont mis l'accent sur le développement économique.

Je crois que c'est ce manque d'argent qui cause de la frustration. Je m'éloigne quelque peu du sujet, car nous voulions aborder la question du financement dans les réserves et à l'extérieur des réserves. Toutefois, les Osoyoos, par exemple, aident les membres qui vivent hors réserve. Je souhaitais surtout faire une observation, et vous voudrez peut-être apporter vos commentaires plus tard.

Le sénateur Hubley : Merci, monsieur le président. Ma question se rapporte au financement consenti aux étudiants autochtones par la Fondation nationale des réalisations autochtones. Ce financement est-il versé sous forme de prêts ou de bourses d'études?

Mme Cram : Il s'agit de subventions; c'est une combinaison de choses. Je crois que le gouvernement fédéral a versé à la fondation des fonds d'environ 14 millions de dollars. Je me trompe peut-être. Je crois comprendre que la fondation alloue ce financement sous forme de contributions. La fondation reçoit également des fonds du secteur privé. Une entreprise pourrait communiquer avec la fondation et lui dire : « Voici tel montant d'argent; nous aimerions qu'il soit versé aux étudiants qui vivent dans telle région et qui étudient dans tels domaines. » La fondation administre alors ce montant d'argent au nom de l'entreprise donatrice.

Toutefois, la plupart des étudiants qui s'adressent à la Fondation nationale des réalisations autochtones estiment que le montant des subventions n'est pas suffisant pour couvrir toutes leurs dépenses d'études. Par conséquent, ces étudiants trouvent du financement auprès d'un certain nombre de sources différentes. Ils reçoivent probablement des prêts et des bourses des programmes canadiens de prêts et bourses aux étudiants. Ils peuvent également

earned. Then, perhaps, they receive a grant from the National Aboriginal Achievement Foundation, which may come from different sources.

Money comes from a variety of sources. That situation is like any other student's situation in this country; students must look to multiple sources of funding to support their post-secondary education.

Senator Hubley: I want to clarify something. You mentioned loans, grants and scholarships. The scholarships are non-repayable. The loans obviously must be repaid. Are the grants non-repayable?

Ms. Cram: The grants are non-repayable. They are like a bursary.

Senator Hubley: We heard concern from First Nations that the Post-Secondary Student Support Program could become a loan program; a more centrally controlled loan program. I was thinking over some of your comments. I thought you suggested there may be a review of those programs.

Ms. Cram: I was talking about the fact that the program as it currently exists is a 100-per-cent grant program. The post-secondary education program is 100-per-cent grants, as it is currently structured. As I mentioned, we had an audit recently that was highly critical of the way the program was administered.

I said we are undertaking a review and we are looking at the other financial instruments that exist that one could consider. Should the program be 100-per-cent grant, or should it be some other combination of different sources or instruments?

Senator Hubley: The difficulty is with how it is administered. Is that the criticism?

Ms. Cram: Yes; at the present time, it is administered on a decentralized basis in the sense of core funding, which Mr. Traversy spoke about. When a First Nation receives an amount of money, an element of that core funding is for post-secondary education. Post-secondary education happens to be a discretionary program, unlike K-to-12 and income assistance, both of which are non-discretionary.

A First Nation must first ensure that it covers all its non-discretionary programs; those things that absolutely must be done. Then, the First Nation must meet some minimum terms and conditions for a particular program. We have circumstances where a First Nation could have no grade 12 graduates and thus no one in their community — I am only saying it is possible — who is eligible for post-secondary education.

utiliser une partie du revenu familial ou de leur revenu d'emploi. Ensuite, ils reçoivent peut-être une bourse de la Fondation nationale des réalisations autochtones, dont les fonds proviennent de différentes sources.

L'argent provient d'une diversité de sources. La situation des étudiants autochtones ressemble à celle de n'importe quel autre étudiant dans le pays; les étudiants canadiens doivent recourir à de multiples sources de financement pour financer leurs études postsecondaires.

Le sénateur Hubley : Je voudrais clarifier un point. Vous avez parlé de prêts, de subventions et de bourses d'études. Les bourses d'études ne doivent pas être remboursées. Évidemment, les prêts doivent être remboursés. Qu'en est-il des subventions?

Mme Cram : Les subventions ne doivent pas être remboursées. Ce sont comme des bourses d'études.

Le sénateur Hubley : Des membres des Premières nations nous ont dit qu'ils craignaient que le Programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire devienne un programme de prêts qui serait plus centralisé. Je réfléchissais à quelques-uns de vos commentaires. Je crois que vous avez laissé entendre que ce programme pourrait faire l'objet d'un examen.

Mme Cram : Je parlais du fait que le programme sous sa forme actuelle est uniquement un programme de bourses d'études. Actuellement, le Programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire n'accorde que des bourses d'études. Comme je l'ai mentionné, nous avons récemment procédé à la vérification du programme et nous avons grandement critiqué la façon dont il est administré.

J'ai dit que nous avons entrepris l'examen du programme et que nous évaluons les autres instruments de financement qui s'offrent aux étudiants. Nous nous demandons si le programme ne devrait accorder que des bourses ou s'il devrait offrir une combinaison de divers mécanismes de financement.

Le sénateur Hubley : Vous avez donc des préoccupations à l'égard de la façon dont il est administré. Est-ce cet aspect qui fait l'objet de vos critiques?

Mme Cram : Oui. Actuellement, l'administration du financement de base est décentralisée, comme l'a expliqué M. Traversy. Lorsque les collectivités des Premières nations reçoivent un montant d'argent, une partie du financement de base est destinée aux études postsecondaires. Les dépenses liées aux études postsecondaires sont des dépenses discrétionnaires, contrairement aux dépenses qui se rapportent aux études primaires et secondaires et à l'aide au revenu, lesquelles ne sont pas discrétionnaires.

Une collectivité des Premières nations doit d'abord couvrir toutes ces dépenses non discrétionnaires, c'est-à-dire les dépenses obligatoires. Ensuite, la collectivité doit respecter certaines exigences de base concernant des dépenses particulières. Il se peut qu'une collectivité des Premières nations ne compte aucun diplômé du secondaire — je dis seulement que c'est une possibilité —, de sorte que personne dans la collectivité n'est admissible à un montant pour des études postsecondaires.

The First Nation still receives an amount for post-secondary education. Thus, they have a circumstance where they could have a lot of demand in one place from students and it is not matched up with how the dollars are presently allocated.

Cette collectivité des Premières nations reçoit tout de même un montant pour les études postsecondaires. Elle pourrait tout aussi bien se retrouver dans une situation où elle recevrait beaucoup de demandes de financement de la part des étudiants, et elle serait incapable de leur fournir une aide financière suffisante selon la façon dont les fonds sont actuellement alloués.

Senator Raine: Mr. Traversy, I notice you are looking at a little cheat sheet. Can we have a copy of that sheet?

Le sénateur Raine : Monsieur Traversy, j'ai remarqué que vous consultiez un petit aide-mémoire. Pourrait-on avoir une copie de cette fiche?

Mr. Traversy: Absolutely; I have been looking at a breakdown of our Main Estimates in terms of the strategic outcomes and all the various services. The Main Estimates show education,; elementary, secondary, post-secondary, et cetera. We will definitely send that over.

M. Traversy : Certainement. Je consultais une ventilation de notre budget principal des dépenses concernant les résultats stratégiques et l'ensemble des divers services. Le Budget principal des dépenses montre les fonds affectés à l'enseignement primaire, secondaire, postsecondaire, et cetera. Nous vous enverrons certainement cette fiche.

Senator Raine: That information will probably help to clarify things. I wanted to ask Ms. Filbee one thing. In the economic development side of things, are there any programs similar to what we hear about micro-loans, which are so effective in Third World countries? What is the availability of a simple micro-loan?

Le sénateur Raine : Cette information nous aidera probablement à clarifier certaines choses. Je voudrais poser une question à Mme Filbee. En ce qui a trait au développement économique, existe-t-il des programmes semblables aux programmes de microcrédit qui sont si efficaces dans les pays du tiers-monde? Est-il possible pour les Autochtones d'accéder au microcrédit?

It seems you have a lot of programs but they are probably complicated to access. Some people might benefit from a micro-loan.

Il semble que vous offrez beaucoup de programmes, mais ils sont probablement difficiles d'accès. Certaines personnes pourraient tirer avantage du microcrédit.

Ms. Filbee: You are talking about pure lending, such as the lending Calmeadow Foundation was involved in. The individual who received the Nobel Prize was involved in developing that lending.

Mme Filbee : Vous parlez d'un simple prêt, comme ceux consentis par la Fondation Calmeadow. La personne qui a reçu le prix Nobel travaillait à l'élaboration d'initiatives de microcrédit.

Senator Raine: Yes.

Le sénateur Raine : Oui.

Ms. Filbee: No, we have not done that. We have been working with Aboriginal financial institutions to use their facilities for commercial banks to provide access credit. For example, remote communities have a difficult time otherwise. In terms of the actual methodology you talked about, no, we have not used it.

Mme Filbee : Non, nous n'offrons pas de programme semblable. Toutefois, nous avons travaillé avec des institutions financières autochtones pour faire en sorte que des banques commerciales offrent un accès au crédit dans les établissements des institutions financières autochtones. Autrement, les collectivités isolées ont de la difficulté à obtenir des prêts. Mais nous n'avons pas mis en place des programmes semblables à ceux que vous avez mentionnés.

Senator Raine: In the hearings we recently held on governance in British Columbia, we heard from small communities where they do not have enough capacity in terms of their governance to go much beyond the basic core needs of their community. If someone in their community could benefit from an entrepreneurial opportunity, that individual would not know where to go. Is that something we should tackle?

Le sénateur Raine : Au cours des séances sur la gouvernance qui ont eu lieu récemment en Colombie-Britannique, des représentants de petites collectivités nous ont expliqué que leur capacité de gouvernance leur permettait tout juste de répondre aux besoins fondamentaux des membres de leur collectivité. Si un membre de cette collectivité se voyait offrir une occasion d'affaires, il ne saurait pas à qui s'adresser pour obtenir du financement. Est-ce là un problème que nous devrions régler?

Ms. Filbee: As I indicated already, we are in the process of looking at the design of all our programs, particularly the community economic development programs. There is certainly the opportunity now to look at that issue.

Mme Filbee : Comme je l'ai déjà souligné, nous sommes en train d'examiner tous nos programmes, plus particulièrement les programmes relatifs au développement économique communautaire. Il est certain que nous avons actuellement la possibilité de nous pencher sur cette question.

One issue we have to deal with is that we have a large number of communities, all in different spaces in terms of readiness for economic development. As you indicated, a lot of that development is capacity development. That issue is something that we will take back and fold into our overall look at the programs.

L'un des aspects dont nous devons tenir compte, c'est qu'il y a un très grand nombre de collectivités qui ne sont pas toutes sur un pied d'égalité pour ce qui est de la préparation au développement économique. Comme vous l'avez mentionné, une grande part de ce développement consiste à renforcer la capacité. Nous allons nous pencher sur cette question dans le cadre de notre examen global des programmes.

Senator Brazeau: Going back to the issue of funding, hypothetically, if band council A has 100 members, 50 living on reserve and 50 living off reserve, and band council B has 100 members, all living on reserve, under the Band Support Funding program, are the two bands funded equally?

Le sénateur Brazeau : Pour revenir à la question du financement, supposons que le conseil de bande A administre 100 membres, dont 50 qui vivent dans la réserve et 50 qui vivent hors réserve, et que le conseil de bande B administre 100 membres vivant dans la réserve. Selon les modalités du Programme de financement du soutien des bandes, ces deux bandes reçoivent-elles le même financement?

Ms. Cram: I will ask Brenda Kustra, who is the Director General of the Governance Branch, to answer this question.

Mme Cram : Je laisserais Mme Brenda Kustra, qui est directrice générale de la gouvernance, répondre à cette question.

Brenda D. Kustra, Director General, Governance Branch, Indian and Northern Affairs Canada: With respect to Band Support Funding, it is the total status population of a community that affects the community allowance portion of the Band Support Funding formula. Many elements are taken into account in that formula, but total status population affects the council allowance portion.

Brenda D. Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Affaires indiennes et du Nord Canada : En ce qui a trait au Programme de financement du soutien des bandes, c'est la population totale d'Indiens inscrits au sein de la bande qui détermine le montant de l'indemnité au conseil dans la formule de financement du programme. Cette formule tient compte de nombreux facteurs, mais le nombre total d'Indiens inscrits au sein de la bande a une incidence sur le montant de l'indemnité au conseil.

On-reserve population directly affects the basic overhead portion of the Band Support Funding formula. Population is calculated in two different ways for two distinct components of that formula. It is not generic in terms of a 50-50 split. It is based on the individual components.

Le nombre de membres qui vivent dans la réserve influe sur le montant des frais généraux de base dans la formule de financement du programme. Le nombre de membres est calculé de deux façons différentes qui correspondent à deux éléments distincts dans la formule. Le montant n'est pas générique dans le cas d'une répartition moitié-moitié. Il varie selon chacun des éléments de la formule.

Mr. Brazeau: Are all band members, whether they live on or off reserve, accounted for in this funding formula?

M. Brazeau : Est-ce que tous les membres de la bande, qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve, sont pris en compte dans la formule de financement?

Ms. Kustra: With respect to the calculation of the amount of money that a band is eligible for, a band with respect to the council allowance portion only, the total population is included.

Mme Kustra : En ce qui concerne le calcul de l'indemnité à laquelle est admissible un conseil de bande, tous les membres de la bande sont pris en compte.

Senator Brazeau: Following the *Corbiere v. Canada* decision, obviously the residency component of off-reserve members was considered discrimination in terms of voting practices. There are some cases in the courts currently that deal with other issues with respect to off-reserve band members. What is the view of the department with respect to perhaps inequities or inequality in terms of off-reserve band members having access to post-secondary education, for example, or housing and health services because they live off reserve? What is the view of the department with respect to perhaps some of those inequities taking place across the country?

Le sénateur Brazeau : Depuis que l'arrêt *Corbiere c. Canada* a été rendu, il est évidemment considéré comme discriminatoire de refuser d'accorder le droit de vote aux membres vivant hors réserve. Il y a actuellement des affaires devant les tribunaux qui se rapportent à d'autres questions concernant les membres de bandes vivant hors réserve. Quel est le point de vue du ministère relativement au fait que les membres vivant hors réserve n'ont peut-être pas un accès équitable aux études postsecondaires, par exemple, ou au logement ou aux services de santé parce qu'ils vivent justement à l'extérieur de la réserve? Que pense le ministère du fait qu'il existe des iniquités semblables dans le pays?

Ms. Cram: We are not aware of inequities in post-secondary education related to whether individuals live on or off reserve. What we hear from First Nations is that there is insufficient post-secondary education money to support all eligible students. I

Mme Cram : Nous n'avons pas constaté d'iniquités dans l'accès aux études postsecondaires selon qu'un membre vit à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve. Ce que nous disent les Premières nations, c'est qu'elles ne reçoivent pas suffisamment de

think a senator mentioned some of the numbers of eligible students; I cannot remember, but around 9,000. That is what we hear. We do not hear the issue is based on residency.

Another program area you mentioned was health. It is non-insured health benefits. I guess that question is for Health Canada, but I am not aware that anyone who is eligible feels they do not have access to non-insured health benefits. I cannot recall what your third program area was.

Senator Brazeau: Housing.

Ms. Cram: One complaint on housing is that housing is a huge determinant of who is able to move back to reserve. Housing is the limiting factor, in fact. I am repeating what I have heard; the reason there were not as many Bill C-31 reinstatees that returned to reserve was because there was not sufficient housing to permit it.

Now with the *McIvor* case, the question will be, what is the estimated number of reinstatees that will happen? Then, how many of those people will wish to return to reserve; and will there be limitations on them in making a choice to return to reserve because of available housing?

The Chair: I have a question for clarification in regard to Senator Brazeau's question. Ms. Kustra, can you describe council allowance portion, please?

Ms. Kustra: This portion is an element of the band support funding formula that supports the chief and council to undertake their responsibilities for all members of the community, whether they live on or off reserve. That is why the total status population is the element that is used in that particular calculation as opposed to only the on-reserve status portion, because the chief and council make policies and decisions that affect their members no matter where members live. Ms. Cram has indicated how some of the folks who live off reserve are eligible to receive programs and services provided by the community.

Senator Brazeau: On that point, I am not sure what sort of analysis the department has conducted on complaints and allegations, but I have heard a lot of complaints with respect to off-reserve band members who have been denied post-secondary education because the authority, in that case, lies with the band chief and council. I am not sure if you have seen any of those complaints or have received those complaints at the department.

How big is the communication shop within INAC currently?

Mr. Traversy: I may not have numbers at that level, but let me check. No, I will double-check on that number.

fonds pour aider les étudiants admissibles à financer leurs études postsecondaires. Je crois qu'un sénateur a mentionné le nombre d'étudiants admissibles; je ne m'en souviens pas, mais je crois qu'il y en a environ 9 000. C'est ce qu'on nous dit. On ne dit pas que le problème est attribuable au lieu de résidence.

Vous avez également parlé de l'accès aux services de santé. Il s'agit des Services de santé non assurés. J'imagine que cette question devrait s'adresser à Santé Canada, mais je n'ai pas entendu parler de cas où des personnes admissibles estimaient ne pas avoir un accès équitable aux Services de santé non assurés. Je ne me rappelle pas quel était le troisième élément.

Le sénateur Brazeau : L'accès au logement.

Mme Cram : Ce dont les membres se plaignent à propos du logement, c'est qu'il a une incidence énorme sur le nombre de personnes qui peuvent retourner vivre dans la réserve. En effet, le nombre de logements est un facteur limitatif. Je ne fais que répéter ce que j'ai entendu : s'il y a eu aussi peu de personnes ayant recouvré leur statut d'Indiens en vertu du projet de loi C-31 qui sont retournées vivre dans les réserves, c'est parce qu'il n'y avait pas suffisamment de logements.

Maintenant, en ce qui a trait à l'affaire *McIvor*, la question est de savoir quel sera le nombre estimé de personnes qui retrouveront leur statut d'Indiens. Ensuite, combien d'entre elles souhaiteront retourner vivre dans les réserves? Enfin, ces personnes seront-elles limitées dans leur choix de retourner vivre dans les réserves en raison d'un manque de logement?

Le président : Je voudrais poser une question pour clarifier l'une des questions du sénateur Brazeau. Madame Kustra, pourriez-vous dire en quoi consiste l'indemnité au conseil, s'il vous plaît?

Mme Kustra : L'indemnité au conseil est l'un des éléments de la formule de financement du Programme de financement du soutien des bandes; elle aide le chef et le conseil à s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de tous les membres de la collectivité, qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve. Le calcul de l'indemnité au conseil tient compte non pas du nombre d'Indiens inscrits vivant dans la réserve, mais du nombre total d'Indiens inscrits, car le chef et le conseil élaborent des politiques et prennent des décisions qui touchent tous les membres, quel que soit leur lieu de résidence. Mme Cram a mentionné que certains des membres qui vivent hors réserve sont admissibles aux programmes et aux services offerts par leur collectivité.

Le sénateur Brazeau : À cet égard, je ne suis pas certain du type d'analyse qu'a mené le ministère pour ce qui est des plaintes et des allégations, mais j'ai entendu beaucoup de personnes se plaindre du fait que les membres vivant hors réserve s'étaient vu refuser une aide financière aux études postsecondaires parce que, dans ces cas en particulier, la décision revenait au chef et au conseil de bande. Je ne sais pas si vous avez eu connaissance de plaintes semblables ou si le ministère en a reçu.

À l'heure actuelle, combien y a-t-il d'employés responsables des communications au sein du MAINC?

M. Traversy : Je n'ai peut-être pas le nombre exact, mais laissez-moi vérifier. Non, je devrai m'informer à ce sujet.

Ms. Cram: Off the top of my head, I would say approximately 50 people, but I could be wrong.

Senator Brazeau: I know at one point several years ago, the number was close to 100 individuals. Whether that number has been reduced is probably likely. In any event, that is still a lot of individuals, in my view, with respect to a department that receives taxpayer dollars to communicate positive messaging and information with respect to what the department does, what streams of funding it provides for the benefit of citizens, and what the roles, responsibilities and rights of First Nations citizens.

I think all Canadians would be well served if the department turned their minds to communicating some of these messages. Frankly, I do not see that communication out there and I think individuals would benefit from it.

Having said that, what are the priorities of the department to the advantage and benefit of First Nations citizens across the country?

Ms. Kustra: I would say generally everything that we do in the Department of Indian Affairs should ultimately be geared toward benefiting First Nations and First Nations communities. We want to support First Nations individuals and First Nations governments to take advantage of all the opportunities that Canada offers, and to be able to participate in economic opportunities that will bring jobs and employment to individual First Nations communities to improve the community's well-being.

Every program, every service should be able to describe the ultimate benefit in a First Nations community of being able to deliver that program.

Senator Brazeau: I agree with you 100 per cent. However, and this is why I brought up the communication shop within the department, if this message is not communicated directly to First Nations citizens wherever they may live across the country, how will they participate and fully contribute to Canadian society?

Ms. Kustra: I believe that a number of First Nations success stories are being posted on the INAC website to try to promote those experiences. Many communities do not want their success promoted, and the respective chiefs make such decisions. Individual community websites often have examples of their successes. Certainly, a number of highly vocal chiefs across the country, such as Chief Clarence Louie, are active on the economic front. Chief Louie travels across the country to engage with other leaders and with industry to talk about the successes in his communities. He is available as a mentor to other communities to help them to achieve the same kind of success that he has had.

It takes effort in many different areas to bring out the good-news stories. For example, the media are more attracted to bad-news stories than to good-news stories so it can be an uphill battle.

Mme Cram : De mémoire, je dirais environ 50 personnes, mais je suis peut-être dans l'erreur.

Le sénateur Brazeau : Je sais que, il y a plusieurs années, il y avait près de 100 employés responsables des communications. Ce nombre a probablement diminué depuis. Quoi qu'il en soit, il demeure que c'est beaucoup de monde — selon moi — pour un ministère qui reçoit de l'argent des contribuables pour communiquer de l'information et des messages positifs concernant le travail du ministère, les types de financement qu'il verse pour le bénéfice des citoyens ainsi que les rôles, les responsabilités et les droits des membres des Premières nations.

Je crois que tous les Canadiens seraient très bien servis si le ministère s'efforçait de communiquer certains de ces messages. Bien franchement, le ministère ne semble pas communiquer cette information, et je crois que cela serait avantageux pour les Canadiens.

Cela dit, parmi les priorités du ministère, quelles sont celles qui sont dans l'intérêt des Premières nations du pays?

Mme Kustra : Je dirais que, en général, tout ce que nous faisons au MAINC devrait au bout du compte servir les intérêts des Premières nations. Nous voulons aider les membres des Premières nations et les gouvernements des Premières nations à tirer avantage de toutes les possibilités qu'offre le Canada et à profiter des débouchés économiques qui donneront des emplois aux membres des Premières nations, car cela contribuera à améliorer le bien-être des collectivités.

Lorsque le ministère offre un programme ou un service, il devrait être en mesure de préciser quels seraient les avantages de ce programme ou de ce service pour les collectivités des Premières nations.

Le sénateur Brazeau : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Toutefois — et c'est pourquoi j'ai soulevé la question de l'effectif responsable de la communication au sein du ministère —, si le message n'est pas communiqué directement aux membres des Premières nations, peu importe où ils vivent dans le pays, comment pourront-ils être en mesure de contribuer pleinement à la société canadienne?

Mme Kustra : Je crois qu'un certain nombre de réussites chez les Premières nations sont affichées sur le site web du MAINC pour tenter d'encourager ce genre d'expériences. Nombre de collectivités ne veulent pas faire état de leurs réussites, et c'est aux chefs que reviennent les décisions à ce chapitre. Les sites Web des collectivités donnent souvent des exemples de réussite. Bien évidemment, un certain nombre de chefs très énergiques, comme le chef Clarence Louie, sont actifs sur le plan économique. Le chef Louie voyage dans tout le pays pour discuter des réussites de ses collectivités avec d'autres chefs et des représentants de l'industrie. Il peut même servir de mentor à d'autres collectivités pour les aider à obtenir le même succès qu'il a eu.

Il faut déployer des efforts dans de nombreux domaines pour communiquer les bonnes nouvelles. Par exemple, les médias s'intéressent beaucoup plus aux mauvaises nouvelles qu'aux bonnes nouvelles, alors la tâche peut se révéler difficile.

Senator Brazeau: Are you suggesting that you need the permission of First Nations chiefs to post their success stories?

New Speaker: We like to work in partnership with the communities, Senator Brazeau, and community success belongs to the community. We want to ensure that community leaders support us in telling their stories on our website.

Senator Brazeau: Thank you.

The Chair: I thank the department for being candid in their responses to the questions of committee members. A delicate balance must be maintained when suggesting what First Nations people should do with their funding, whether it be for post-secondary education or other areas.

Funding is confusing, and I do not know whether the process can be streamlined. I can understand why some people are disappointed that certain funding is not distributed equitably for on-reserve and off-reserve First Nations. That was the focus this morning and why we asked departmental officials to appear.

I look forward to reviewing as soon as possible the information requested this morning by various senators.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, November 18, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:35 p.m. to study the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: First Nations land management and environmental protection on reserves).

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

[*English*]

The Chair: Colleagues, I see quorum and I call the meeting to order.

I would like to welcome all honourable senators and members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the web.

I am Senator St. Germain from British Columbia, and I have the honour of chairing this committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit. In the past, the committee has had briefings by the Office of the Auditor General

Le sénateur Brazeau : Êtes-vous en train de dire que vous avez besoin de la permission des chefs des Premières nations pour communiquer leurs réussites?

Nouvel intervenant : Nous voulons travailler en partenariat avec les collectivités, sénateur Brazeau, et les réussites appartiennent aux collectivités. Nous voulons être certains que les chefs des collectivités acceptent que nous diffusions les bonnes nouvelles à leur sujet sur notre site web.

Le sénateur Brazeau : Merci.

Le président : Je remercie les représentants du ministère de leurs réponses franches aux questions des membres du comité. Il faut maintenir un équilibre délicat lorsqu'on propose aux Premières nations des façons d'allouer le financement qu'elles reçoivent, que ce soit pour les études postsecondaires ou d'autres domaines.

Les mécanismes de financement sont compliqués, et j'ignore s'il est possible de les simplifier. Je comprends pourquoi certaines personnes sont déçues du fait qu'une partie du financement n'est pas répartie équitablement entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et ceux vivant hors réserve. La séance de ce matin portait sur cette question, et c'est pour cette raison que nous avons demandé à des représentants du ministère de venir témoigner ici.

Je suis impatient d'examiner le plus tôt possible l'information demandée ce matin par divers sénateurs.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 18 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 35 pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : la gestion des terres des Premières nations et la protection de l'environnement dans les réserves).

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

[*Traduction*]

Le président : Chers collègues, nous avons le quorum et je déclare la séance ouverte.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public et à tous les téléspectateurs qui regardent les délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur la CPAC ou sur le web.

Je suis le sénateur St. Germain, je viens de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur de présider ce comité. Le comité a pour mandat d'examiner les lois et les questions touchant les peuples autochtones du Canada, en général. Cela donne au comité le pouvoir très large d'examiner toutes sortes de questions qui touchent les sujets qui intéressent les Premières nations, les Métis et les Inuits. Le comité a déjà tenu des séances

when that office has published new chapters of reports dealing with issues that relate to this committee's constituency.

In its November 2009 report, the Auditor General of Canada presented its audit findings on land management and environmental protection on reserves. The audit focused on whether Indian and Northern Affairs Canada and Environment Canada have met their responsibilities for land management on reserves, specifically with respect to transferring control of land management and providing essential environmental protection on reserve lands.

The purpose of today's meeting is to obtain a briefing from the Office of the Auditor General summarizing the audit's main observations and recommendations.

[*Translation*]

The Chair: Before hearing our witnesses, let me introduce the committee members who are here tonight.

[*English*]

On my left are Senator Raine from British Columbia, Senator Brazeau from Quebec, Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick, Senator Patterson from Nunavut and Senator Hubley from Prince Edward Island. On my right are Senator Campbell from British Columbia, Senator Peterson from Saskatchewan, and last but not least, Senator Stewart Olsen from New Brunswick.

Senators, allow me to present to you once again witnesses who have become familiar faces in this committee. We are thankful that they are here. We have the pleasure to welcome the Auditor General of Canada, Ms. Sheila Fraser. With her at the table is Assistant Auditor General Ronnie Campbell and Mr. Frank Barrett, Principal.

I understand that Ms. Fraser had to cancel other plans to be with us this evening. That is very nice of you, Ms. Fraser.

On behalf of the committee, I would like to thank all of the witnesses for accommodating us by appearing on relatively short notice.

Ms. Fraser, please begin your presentation if you are prepared to do so.

Sheila Fraser, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada: Thank you very much, Mr. Chair. It is a pleasure to be here this evening to discuss Chapter 6 of our November 2009 report entitled *Land Management and Environmental Protection on Reserves*.

As you mentioned, I am accompanied by Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, and Frank Barrett, principal, both of whom are responsible for this audit.

d'information du Bureau du vérificateur général lorsque celui-ci a publié des chapitres nouveaux de rapports touchant des questions concernant le mandat du comité.

Dans son rapport de novembre 2009, la vérificatrice générale du Canada a présenté les conclusions de sa vérification sur la gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves. La vérification a principalement porté sur la question de savoir si Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada se sont acquittés de leurs responsabilités en matière de gestion des terres dans les réserves, plus précisément pour ce qui est du transfert du contrôle de la gestion des terres et d'assurer la protection environnementale des terres de réserve.

La séance d'aujourd'hui sera consacrée à une rencontre d'information avec des représentants du Bureau du vérificateur général qui résumera les principales observations et recommandations découlant de la vérification.

[*Français*]

Le président : Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité présents ce soir.

[*Traduction*]

À ma gauche, se trouvent le sénateur Raine, de la Colombie-Britannique, le sénateur Brazeau, du Québec, le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Patterson, du Nunavut et le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard. À droite, il y a le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique, le sénateur Peterson, de la Saskatchewan, et enfin et surtout, le sénateur Stewart Olsen, du Nouveau-Brunswick.

Sénateurs, permettez-moi de vous présenter une fois de plus les témoins qui sont devenus pour les membres du comité des visages familiers. Nous sommes heureux qu'ils soient ici. Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Sheila Fraser, la vérificatrice générale du Canada. Elle est accompagnée par Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint et par M. Frank Barrett, directeur principal.

Je crois savoir que Mme Fraser a dû annuler d'autres engagements pour pouvoir être avec nous ce soir. Voilà qui est très aimable, madame Fraser.

Au nom du comité, j'aimerais remercier tous les témoins d'avoir accepté de comparaître dans un délai relativement court.

Madame Fraser, je vous invite à commencer votre exposé, si c'est bien ce que vous voulez faire.

Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada : Merci, monsieur le président. Je suis heureuse d'être ici ce soir pour vous parler du chapitre 6 de notre rapport de novembre 2009 intitulé *La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves*.

Comme vous l'avez mentionné, Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, et Frank Barrett, directeur général, qui ont tous les deux dirigé cette vérification, m'accompagnent.

Reserve lands are central to First Nations peoples' history, cultural identity and day-to-day activities. As the committee will know, many First Nations are among the most economically deprived in the country. Their sustainable economic development depends on their access to and control over their land and natural resources and on a clean and healthy environment.

Les terres de réserve sont au cœur même de l'histoire des peuples autochtones, de leur identité culturelle et de leur quotidien. Comme le comité le sait, un grand nombre de Premières nations figurent parmi les groupes les plus défavorisés économiquement de notre pays. Leur développement économique durable dépend de leur capacité à pouvoir accéder à leurs terres et à leurs ressources naturelles, à les maîtriser et à vivre dans un milieu propre et sain.

[*Translation*]

In this audit, we examined how Indian and Northern Affairs Canada (INAC) and Environment Canada (EC) have carried out the federal government's responsibilities for land management and environmental protection on reserve lands. This included looking at regulatory and non-regulatory measures used to manage the environment, and the support INAC provides to those First Nations wishing to assume more control of their reserve lands. Provincial and municipal laws and regulations generally do not apply on reserves. Our audit found that here are few federal regulations in effect to protect the environment on reserves. As a result, residents of First Nation reserves do not have the same environmental protection as do other Canadians.

[*Français*]

Dans le cadre de cette vérification, nous avons examiné ce qu'ont fait Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada pour s'acquitter des responsabilités fédérales liées à la gestion des terres et à la protection de l'environnement dans les réserves. Nous nous sommes notamment intéressés aux mesures réglementaires et autres servant à gérer l'environnement et à ce que font les Affaires indiennes et du Nord Canada pour appuyer les Premières nations qui désirent assumer un plus grand contrôle sur leur réserve. Les lois et les réglementations provinciales et municipales sur la gestion des terres ne s'appliquent généralement pas aux réserves. Notre vérification nous a permis de constater qu'il existe peu de règlements fédéraux qui régissent la protection de l'environnement dans les réserves. C'est donc dire que l'environnement des Premières nations, qui habitent les réserves, n'est pas aussi bien protégé que celui des autres Canadiens.

While the federal government has the authority to develop regulations on reserves, it has rarely used this authority to mitigate environmental threats that are regulated off reserves by provincial governments.

Le gouvernement fédéral est certes habilité à réglementer les réserves, mais il a rarement exercé ce pouvoir afin d'atténuer les menaces pesant sur l'environnement qui sont généralement réglementées par les pouvoirs publics provinciaux à l'extérieur des réserves.

[*English*]

We also found that INAC has done little to monitor and enforce compliance with the regulations that do exist. For example, while there are regulations under the Indian Act that require a permit to be issued by INAC for anyone wishing to operate a landfill site on reserve lands, we found that the department has issued few permits and is not equipped to conduct inspections, monitor compliance or enforce regulations.

[*Traduction*]

Nous avons aussi constaté qu'AINC a peu fait pour faire appliquer les règlements qui sont en vigueur et surveiller la conformité à ces règlements. Ainsi, même si les règlements pris aux termes de la Loi sur les Indiens prévoient que la personne qui souhaite exploiter un dépotoir d'ordures dans une réserve doit obligatoirement obtenir un permis auprès d'AINC, nous avons constaté que le ministère a octroyé peu de permis et qu'il n'est pas en mesure de faire des inspections, de surveiller l'application du règlement ou de le faire respecter.

Mr. Chair, our audit also looked at INAC's commitment to transfer control of land management to First Nations who want it and are ready to take on these responsibilities. This is part of an overall departmental approach to facilitate First Nations' control over their communities.

Monsieur le président, nous avons, dans le cadre de notre vérification, examiné l'engagement pris par AINC de transférer le contrôle de la gestion des terres aux Premières nations qui le désirent et qui sont prêtes à l'assumer. Ce transfert s'inscrit dans la stratégie générale du ministère qui vise à faciliter la prise en charge par les Premières nations de leurs collectivités.

INAC has provided options since the early 1980s for First Nations who considered that the Indian Act regime of land management was not meeting their needs. INAC has developed legislative and program options to support First Nations who wish to assume greater control of land management on their reserves. However, most First Nation lands are still managed by the department under the Indian Act.

Depuis le début des années 1980, le ministère propose des solutions aux Premières nations qui estiment que le régime de gestion des terres de la Loi sur les Indiens ne répond pas à leurs besoins. AINC a élaboré des solutions législatives et des programmes pour aider les Premières nations qui souhaitent assumer de plus grandes responsabilités à l'égard de la gestion des terres dans les réserves. Toutefois, la majorité des terres des Premières nations est encore gérée par le ministère en vertu de la Loi sur les Indiens.

[*Translation*]

First Nations' access to alternative land management regimes established by INAC does not meet the demand.

Two programs that have been in place for decades still operate, with 95 First Nations participating; however, they have been closed to any additional First Nations since 2004. Instead, the Department has developed two other options for First Nations to assume more land management responsibilities.

The Reserve Land and Environment Management Program has remained a pilot program since its creation in 2005 and access has been limited. Similarly, there is a waiting list for First Nations who want to access the other alternative, the First Nations Land Management Act regime.

As well, our audit found that the Department provides too little access to training for First Nations in comparison with the land management responsibilities it is transferring to them if they operate under either of these regimes.

[*English*]

During our audit, officials from both INAC and Environment Canada cited a lack of funding as a key reason for not meeting some of their commitments.

Our audit made five recommendations. These included the need for INAC and Environment Canada to work together and with First Nations to develop the means for better environmental protection on reserves and to assess their funding requirements to fulfill their land management responsibilities. It also included the need for INAC to provide greater access to its land management initiatives and land management training as required.

The committee may want to discuss with INAC and Environment Canada the funding they have available to deliver the programs that we discussed in our audit. You may also want to ask these departments to provide an action plan to address the recommendations in our chapter and to follow their progress in addressing the issues that we have raised.

Mr. Chair, this concludes my opening statement. My colleagues and I would be pleased to answer any questions the committee members may have.

The Chair: Thank you very much, Ms. Fraser.

Senator Peterson: For clarification, in the First Nations Land Management Act, do they remove themselves from the Indian Act in terms of having to be self-sufficient and have to do everything themselves?

[*Français*]

L'accès aux solutions de rechange mises en place par le ministère en matière de gestion des terres n'est pas suffisant pour répondre à la demande des Premières nations.

Quatre-vingt-quinze Premières nations participent à deux programmes qui fonctionnent toujours après des décennies. Or, aucune autre Première nation ne peut adhérer à ces programmes depuis 2004. Le ministère a plutôt élaboré deux autres solutions pour permettre aux Premières nations d'assumer de plus grandes responsabilités en matière de gestion des terres dans leurs réserves.

Créé en 2005, le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves demeure un programme pilote dont l'accès est limité. De même, il y a une liste d'attente pour les Premières nations qui souhaitent se prévaloir de l'autre solution de rechange, le régime prévu par la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

Nous avons aussi constaté que le ministère n'offre pas suffisamment de programmes de formation aux Premières nations par rapport à l'ampleur des responsabilités de gestion des terres qu'ils leur confient lorsqu'elles doivent gérer leur terre en vertu de l'un ou l'autre des régimes fonciers.

[*Traduction*]

Au cours de notre vérification, les fonctionnaires d'AINC et d'Environnement Canada ont cité le manque de financement comme principale raison pour expliquer pourquoi certains engagements n'avaient pas été respectés.

Nous avons formulé cinq recommandations dans le cadre de notre vérification. Nous avons notamment recommandé qu'AINC et Environnement Canada collaborent afin de trouver, en partenariat avec les Premières nations, les moyens de mieux protéger l'environnement dans les réserves et pour évaluer leurs besoins de financement en vue de remplir leurs responsabilités de gestion des terres. Nous avons également recommandé à AINC d'offrir un accès plus large à ses initiatives et à ses programmes de formation en matière de gestion des terres, selon les besoins.

Le comité souhaitera peut-être discuter avec AINC et Environnement Canada du budget dont ils disposent pour mettre en œuvre les programmes qui sont mentionnés dans notre vérification. Il voudra peut-être aussi demander aux ministères de lui transmettre un plan d'action visant à donner suite aux recommandations formulées dans notre chapitre et faire un suivi des progrès réalisés dans le règlement des problèmes signalés dans notre rapport de vérification.

Voilà qui conclut, monsieur le président, ma déclaration d'ouverture. C'est avec plaisir que mes collègues et moi répondrons aux questions des membres du comité.

Le président : Merci, madame Fraser.

Le sénateur Peterson : Une précision, la Loi sur la gestion des terres des Premières nations oblige-t-elle celles-ci à renoncer à l'application de la Loi sur les Indiens dans la mesure où elles doivent être autonomes et tout faire elles-mêmes?

Ms. Fraser: I will ask Mr. Barrett to respond to that.

Frank Barrett, Principal, Office of the Auditor General of Canada: Yes. Under the First Nations Land Management Act, they are literally taken out of all the 25 or 26 provisions of the Indian Act, so they are operating under a totally separate regime. In that regime, when they are fully operational it would be considered to be a form of sectoral self-governance. On the land issues, the First Nation would have far greater control.

Senator Peterson: Would it be fair to say that that would apply mainly to where there was some commercial viability for them as opposed to a remote reserve?

Ms. Fraser: One could presume, yes, though a more remote reserve might want to control land use and issues such as sewage disposal, dump sites, things like that, which are now currently under the control of the department.

Senator Peterson: Then the Reserve Land and Environment Management Program, as distinct from the First Nations Land Management Act, stays within the act; is that correct?

Ms. Fraser: That is correct, I believe. Maybe Mr. Barrett could give some details.

Mr. Barrett: Yes, certainly. The Reserve Land and Environment Management Program (RLEMP) was designed as an alternative to two other programs that had some limited delegated authority, still with the First Nation operating under the Indian Act. The only difference is that, instead of INAC doing some of the functions, it is now the First Nation taking on some of the responsibilities that were otherwise being done by INAC, but still meeting all of the requirements of the Indian Act.

Senator Lovelace Nicholas: You mentioned the land management act. How can the First Nations have access to this program and have it enhanced?

Ms. Fraser: I will let Mr. Barrett respond, chair.

Mr. Barrett: Yes, I am very happy to respond to that.

The RLEMP was originally put in place to replace those two precursor programs that were there. The way it has unfolded, because it was originally a pilot program and they have never expanded it out, it never went broader than that. Right now, the only possibility of being in the RLEMP is if the First Nation was already in one of those two other delegated-authority programs.

Then, from there, the only way into the RLEMP is when INAC invites them to take the RLEMP training. That basically becomes the difference between whether the First Nation stays in the Regional Lands Administration Program, RLAP, or one of the precursor programs or moves into RLEMP.

Mme Fraser : Je vais demander à M. Barrett de répondre à cette question.

Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada : Oui. Aux termes de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, celles-ci sont soustraites aux quelque 25 ou 26 dispositions de la Loi sur les Indiens, de sorte qu'elles fonctionnent selon un régime tout à fait distinct. Ce régime permettra aux Premières nations d'atteindre une forme d'autonomie gouvernementale sectorielle lorsqu'elles seront tout à fait opérationnelles. Les Premières nations exerceront un contrôle beaucoup plus poussé sur toutes les questions touchant les terres.

Le sénateur Peterson : Serait-il juste de dire que ce régime s'appliquerait principalement aux terres susceptibles d'être exploitées commercialement plutôt que dans des réserves isolées?

Mme Fraser : C'est ce que l'on pourrait penser, effectivement, même si une réserve isolée peut souhaiter contrôler l'utilisation des terres et des questions comme l'évacuation des eaux usées, les dépotoirs, les choses de ce genre, qui relèvent, à l'heure actuelle, du ministère.

Le sénateur Peterson : Le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves, à la différence de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, est donc encore régi par la loi, est-ce bien exact?

Mme Fraser : Je pense que c'est exact. M. Barrett pourrait peut-être vous fournir d'autres détails.

M. Barrett : Bien sûr. Le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER) a été conçu comme une alternative à deux autres programmes qui prévoyaient une délégation de pouvoir limitée, tout en permettant à la Première nation de continuer à être régie par la Loi sur les Indiens. La seule différence est qu'au lieu qu'AINC exerce certaines fonctions, c'est maintenant la Première nation qui assume une partie des responsabilités dont s'occupait auparavant AINC, tout en répondant encore à toutes les conditions de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Vous avez parlé de la Loi sur la gestion des terres. Comment une Première nation peut-elle avoir accès à ce programme et demander qu'il soit renforcé?

Mme Fraser : Je vais demander à M. Barrett de répondre à cette question, monsieur le président.

M. Barrett : Oui, je serais très heureux d'y répondre.

Le PGTER a été conçu à l'origine pour remplacer les deux programmes qui l'ont précédé. Il s'agissait au départ d'un programme pilote qui n'a jamais été étendu à d'autres bénéficiaires, et c'est ce qui explique qu'il n'ait pas été offert à d'autres Premières nations. À l'heure actuelle, seules les Premières nations qui participaient déjà à un des deux programmes de délégation de pouvoir peuvent participer au PGTER.

Ensuite, la Première nation qui se trouve dans cette situation ne peut participer au PGTER que si AINC invite ses représentants à suivre une formation pour le PGTER. C'est ce qui fait qu'une Première nation continue à participer au Programme régional d'administration des terres, PRAT, ou à un des programmes initiaux ou participe au PGTER.

Senator Lovelace Nicholas: These are the barriers. Does the First Nation not have access to land management? Is there no funding?

Ms. Fraser: One of the major barriers is the lack of training given to First Nations to assume these responsibilities. The department has told us that it is because of insufficient funding to be able to provide more training, so there is a backlog of First Nations that would like to assume more responsibilities, but obviously they have to have the training to do that.

Senator Lovelace Nicholas: Does this happen anywhere else in the country, such as Winnipeg? Does it take this long to get a program into their towns or cities, or is it just First Nations?

Ms. Fraser: We cannot really comment because we do not audit provincial governments and how they react with municipalities, but it is clear from the audit that we point out that the regulations and the environmental protection for First Nations is significantly limited as compared to other Canadians. This is a gap that has been known and recognized by the Department of Indian and Northern Affairs and Environment Canada for many years. Again, they have done very little to address that, citing again funding as being one of the reasons.

Senator Lovelace Nicholas: Yes. Do you think in the future that there could be more funding going into these communities to access this land management?

Ms. Fraser: That would be an excellent question for the department.

The Chair: That is a good answer. I have a quick question. Is this creating health hazards in these places? We had a group here from Northern Manitoba at one time that talked about a contaminated site within their community. It was just horrific. I cannot recall the name of that community — maybe one of the people at the table here can — but it was a nightmare for them. Would your audit have encompassed situations like that?

Ms. Fraser: We did not look specifically at situations, but it is very clear from the audit that there is a significant risk.

We have a table in the audit on page 17 that shows regulations that would exist for any community in Ontario as compared to the regulations that exist on reserves. There are, for example, no regulations around hazardous waste. Even if there is some regulation about dump sites, INAC is supposed to issue the permits. I think they have issued 14. We all know there have to be more than 14 sites in this country. There is no inspection; there is no monitoring, so certainly the risks are very high.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ce sont là les obstacles. La Première nation n'a-t-elle pas accès à la gestion des terres? Y a-t-il un manque de fonds?

Mme Fraser : Un des principaux obstacles vient du fait que les Premières nations ne peuvent obtenir la formation pour pouvoir assumer ces responsabilités. Le ministère nous a déclaré qu'il n'est pas en mesure de fournir davantage de programmes de formation, en raison d'un manque de fonds, de sorte qu'il y a une liste d'attente de Premières nations qui aimeraient assumer davantage de responsabilités, mais bien évidemment, elles doivent au préalable recevoir la formation nécessaire.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Est-ce que cela se produit ailleurs dans le pays, comme à Winnipeg? Est-ce que cela prend autant de temps pour mettre sur pied un programme dans leurs villes ou est-ce simplement pour les Premières nations?

Mme Fraser : Nous ne sommes pas vraiment en mesure de faire des commentaires sur cet aspect, parce que nous ne vérifions pas les gouvernements provinciaux ni la façon dont ils interagissent avec les municipalités, mais il ressort toutefois clairement de la vérification que nous signalons que les règlements et la protection environnementale dont bénéficient les Premières nations sont beaucoup plus limités que ceux des autres Canadiens. Cela fait des années que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada admettent que cet écart existe. Encore une fois, ils ont très peu fait pour essayer de le combler, en citant encore une fois le financement comme étant une des raisons de leur inaction.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Oui. Pensez-vous qu'à l'avenir il serait possible de renforcer le financement accordé à ces collectivités pour qu'elles puissent avoir accès à cette gestion des terres?

Mme Fraser : Ce serait une excellente question à poser au ministère.

Le président : C'est une bonne réponse. J'ai une brève question. Est-ce que la situation actuelle peut créer des dangers pour la santé? Nous avons entendu des représentants d'un groupe du Nord du Manitoba qui nous ont parlé d'un site contaminé qui se trouvait dans leur collectivité. C'était tout simplement horrible. Je ne me souviens plus du nom de cette collectivité — il y a peut-être des gens assis à la table qui s'en souviennent — mais c'était un cauchemar pour eux. Est-ce que votre vérification a porté sur des situations de ce genre?

Mme Fraser : Nous n'avons pas examiné de situations particulières, mais il ressort clairement de la vérification que cela pose un danger important.

Il y a un tableau à la page 17 du rapport qui montre les règlements applicables à n'importe quelle collectivité ontarienne et ceux qui sont applicables aux réserves. Il n'y a, par exemple, aucun règlement concernant les déchets dangereux. Même s'il existe un règlement au sujet des dépotoirs, AINC est chargée de délivrer les permis. Je pense qu'il en a délivré 14. Nous savons tous qu'il n'y a pas que 14 dépotoirs dans ce pays. Il n'y a pas d'inspection; il n'y a pas de surveillance, de sorte que les risques sont très réels.

As well, we note in here contaminated sites. The government has a policy of trying to address contaminated sites within a 10-year period by 2020. The department used about $10 million from a fund to clean up or manage the risks of 58 sites, but we note in the report that they are actually identifying more sites each year than they are able to clean up. There is a very significant challenge here.

Nous mentionnons également dans le rapport les sites contaminés. Le gouvernement a adopté comme politique d'essayer de restaurer les sites contaminés sur une période de 10 ans, d'ici 2020. Le ministère a utilisé près de 10 millions de dollars d'un fonds pour nettoyer ou gérer les risques que représentent 58 sites, mais nous notons dans le rapport que le ministère identifie chaque année davantage de sites qu'il n'est en mesure d'en restaurer. C'est là un problème très grave.

The Chair: I recall now. I think it was Manitoba Hydro that contaminated this particular site with PCBs.

Le président : Je m'en souviens maintenant. Je crois que c'était Hydro-Manitoba qui avait contaminé ce site avec des BPC.

Senator Campbell: Thank you for coming on such short notice. In your report, you said that federal responsibilities for carrying out land management and environmental protection on reserves is shared between INAC and Environment Canada. For example, Environment Canada and INAC have signed a five-year memorandum of understanding to develop environmental management agreements with First Nations under the First Nations Land Management Act. To date, not one agreement has been concluded, and it appears Environment Canada has withdrawn from this process, citing a lack of resources.

Le sénateur Campbell : Merci d'être venu si rapidement. Dans votre rapport, vous dites que les responsabilités fédérales en matière de gestion des terres et de protection de l'environnement dans les réserves sont réparties entre AINC et Environnement Canada. Par exemple, Environnement Canada et AINC ont signé un protocole d'entente quinquennal en vue d'élaborer des accords de gestion de l'environnement avec les Premières nations aux termes de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Jusqu'ici, aucun accord n'a encore été signé, et il semble qu'Environnement Canada se soit retiré du processus, en raison d'un manque de fonds.

Can you tell me when the memorandum of understanding concluded?

Pouvez-vous me dire quand le protocole d'entente a été signé?

Ms. Fraser: Can we get back to you on that?

Mme Fraser : Pourrions-nous vous fournir ces réponses plus tard?

Senator Campbell: Yes, it is no problem. I have trouble understanding this.

Le sénateur Campbell : Oui, parfaitement. J'ai du mal à comprendre cette situation.

Environment Canada has withdrawn from this process, citing a lack of resources. Admittedly, it is between two government departments, but when you sign an agreement, one side does not get to say, "Sorry, we do not have any money; we are withdrawing." One would assume when you enter into an MOU that you look at the future to see what this will cost and whether there are the resources to follow through before it is signed. Am I being naive? Gee, I have never been accused of that.

Environnement Canada s'est retiré du processus en invoquant un manque de ressources. Il est vrai que cela concerne deux ministères, mais lorsqu'un ministère signe une entente, l'autre ne peut dire de son côté : « Désolé, nous n'avons plus de fonds, nous nous retirons du processus. » Il semble que, lorsqu'un ministère conclut un protocole d'entente, il fait des prévisions pour savoir ce que cela coûtera et s'il dispose de ressources suffisantes, avant de le signer. Suis-je naïf? Je crois qu'on ne m'a jamais accusé d'avoir ce défaut.

Ms. Fraser: One would like to think that that analysis is done before anyone in government signs any kind of agreement or passes any law or assumes any responsibility. Unfortunately, that is not the case, and that is, obviously, often the subject of our reports — the fact that commitments are made, agreements are signed, MOUs are done, and there is no follow-through on them.

Mme Fraser : On aimerait que ce genre d'analyse soit effectuée avant que n'importe quel organe gouvernemental signe une entente, adopte une loi ou assume une responsabilité. Malheureusement, ce n'est pas le cas, et c'est, bien souvent, le sujet de nos rapports — le fait qu'un ministère prend des engagements, conclut des ententes, ratifie des protocoles d'entente, sans qu'il y ait de suivi.

Senator Campbell: This is not partisan. It did not just start happening. This has been going on for years with successive governments.

Le sénateur Campbell : Ce n'est pas une remarque partisane. Cela n'a pas commencé hier. Cette situation existe depuis des années et elle existait sous les différents gouvernements successifs.

Do you think that INAC is in the position where its people think INAC will be gone, and so they will just keep pushing things off until such time as they do not have the responsibility anymore?

Pensez-vous que les fonctionnaires d'AINC pensent que ce ministère va disparaître et qu'il suffit donc de remettre les choses à plus tard et d'attendre le moment où ce ministère n'aura plus aucune responsabilité?

Ms. Fraser: I certainly have never heard that from any departmental officials. It must be recognized that they have a serious challenge in delivering their programs. We have noted in previous reports that there is an increase in the First Nations population of roughly 10 per cent or 11 per cent, I think.

Senator Campbell: Yes.

Ms. Fraser: The funding in the department is capped at 1.5 per cent or 2 per cent. In every audit we do, be it housing, child welfare services or others, the funding appears to be a big issue in every single one of them.

Senator Campbell: However, correct me if I am wrong: they continue to go out and sign agreements.

Ms. Fraser: Yes.

Senator Campbell: They continue to go out and cut deals. They continue to make promises that they have to know when they are signing they cannot possibly keep. Do you have any reason for that? Why? Would this not make more sense? We have a program here and will set this program up this year. We will take care of these five First Nations because we have the money for that. Then the next year we will continue on in some manner.

We continually hear about promises being made, and they are just never completed.

Ms. Fraser: I am probably going further than I should, but one issue might be that many of the programs have no legislative base. It is all policy-based, and that is something the committee may wish to explore further, that there is no actual legislative base to many of the programs.

The other issue is how one defines success. Certainly when we look at land and treaty negotiations, people seem to believe that success is when the land claim agreement is signed. In reality, things are only beginning then.

Senator Campbell: That is when the work starts.

Ms. Fraser: We found in many cases no implementation plans, no consideration of what the costs are or who will do all of this. There needs to be much more on the implementation and, as you say, the analysis of what the costs are of these commitments that are being made.

Senator Campbell: Thank you very much.

Senator Peterson: I think that just demonstrates the enormity of the problem that the First Nations are facing where Environment Canada walks in, signs a deal and says they will help First Nations out. Immediately Environment Canada realizes they have nowhere near the resources to deal with the problems they are facing. I do not think they should be allowed to sign any more agreements until we come up with some type of structure that can deal with these people. Half of them are dealing with boil water advisories. It is

Mme Fraser : Je n'ai jamais entendu des représentants du ministère dire ce genre de chose. Il faut reconnaître que ce ministère éprouve de sérieuses difficultés à offrir ses programmes. Nous avons noté dans des rapports précédents que la population des Premières nations augmente de 10 ou 11 p. 100, je crois.

Le sénateur Campbell : Oui.

Mme Fraser : Le budget du ministère est plafonné à 1,5 ou 2 p. 100. À chaque fois que nous faisons une vérification, qu'il s'agisse du logement, des services d'aide à l'enfance ou d'autres, nous constatons que le financement est toujours le principal problème dans tous ces domaines.

Le sénateur Campbell : Néanmoins, corrigez-moi si je me trompe : le ministère continue à signer de telles ententes.

Mme Fraser : Oui.

Le sénateur Campbell : Il continue à conclure des accords. Il continue à faire des promesses alors qu'il sait fort bien au moment où il le fait qu'il ne pourra absolument pas les respecter. Pouvez-vous expliquer cette attitude? Pourquoi? Ne serait-il pas plus logique de procéder différemment? Nous avons un programme et nous allons le mettre sur pied cette année. Nous allons prendre soin de ces cinq Premières nations parce que nous avons les fonds pour le faire. L'année suivante, nous poursuivrons notre action autrement.

On nous dit constamment que le ministère fait des promesses qui ne sont jamais respectées.

Mme Fraser : Je m'avance peut-être beaucoup, mais un des problèmes vient peut-être du fait que la plupart de ces programmes ne reposent pas sur une base législative. Ils sont tous fondés sur des politiques et c'est un aspect que le comité souhaitera peut-être examiner plus à fond, à savoir que la plupart de ces programmes ne reposent sur aucune base législative.

L'autre aspect est la définition de la réussite. Dans le cas des négociations relatives à des terres ou un traité, les gens pensent que les négociations ont réussi lorsqu'un accord sur une revendication territoriale est signé. En fait, les choses ne font que commencer à ce moment.

Le sénateur Campbell : C'est à ce moment-là que le travail commence.

Mme Fraser : Nous avons souvent constaté qu'il n'y avait pas de plan de mise en œuvre, qu'on n'avait pas calculé les coûts ni réparti les tâches. Il faut faire davantage sur le plan de la mise en œuvre et, comme vous le dites, il faut évaluer les coûts correspondant aux engagements pris.

Le sénateur Campbell : Je vous remercie.

Le sénateur Peterson : Je pense que cela fait tout simplement ressortir la gravité des problèmes auxquels font face les Premières nations lorsque Environnement Canada arrive, signe un accord et affirme vouloir aider les Premières nations. Environnement Canada s'aperçoit immédiatement qu'il n'a pas les ressources qui lui permettraient de régler les problèmes auxquels il fait face. Je ne pense pas qu'il devrait pouvoir continuer à signer d'autres accords tant que nous n'aurons pas mis sur pied une sorte de

atrocious. Maybe it is a bigger problem than signing the agreements, making everyone feel good and then you cannot do anything. I guess that is a problem for tomorrow.

structure qui pourrait s'occuper de ces personnes. La moitié d'entre elles sont informées du fait qu'elles doivent faire bouillir l'eau pour pouvoir s'en servir. C'est une situation atroce. C'est peut-être un problème plus grave que de signer des ententes, ce qui satisfait tout le monde, mais qui ne débouche sur rien.

The Chair: This is serious. I can recall 30 years ago when I was in the construction business — before I got into politics, when I was making money and was successful in business — there was a notorious dump site. You could dump anything, literally anything, and it was on a First Nations reserve. I never followed up on it, but it just came to light. There had to be no supervision because you could drive in there any time and stop by the house, pay them and dump whatever you wanted, batteries, anything. I can imagine how serious this is.

Le président : Cela est grave. Je me souviens qu'il y a 30 ans, je travaillais dans la construction — avant de faire de la politique, je faisais de l'argent et j'étais un homme d'affaires prospère — et il y avait une décharge bien connue. On pouvait y jeter n'importe quoi, littéralement n'importe quoi, et elle se trouvait sur la réserve d'une Première nation. Je n'ai jamais cherché à savoir ce qu'il en était advenu, mais cela m'est venu à l'esprit. Il ne devait y avoir aucune surveillance, parce qu'on pouvait s'y rendre n'importe quand, s'arrêter près d'une maison, payer une petite somme et déposer tout ce qu'on voulait, des batteries, n'importe quoi. Je peux m'imaginer que ce dépotoir doit être un danger.

Senator Hubley: Welcome. It is nice to have you back.

Le sénateur Hubley : Bienvenue. Je suis contente que vous soyez revenus.

I will go back to the high-risk and medium-risk sites. I believe that some of these sites were contaminated prior to 1998, and the federal government has already committed funding to clean up the contaminated sites on-reserve.

Je vais revenir sur la question des sites à risque élevé et à risque moyen. Je crois que certains de ces sites ont été contaminés avant 1998, et que le gouvernement fédéral avait déjà affecté des fonds au nettoyage de sites contaminés situés sur des réserves.

The audit recommended that INAC undertake a plan to remediate by 2020 high- and medium-risk sites contaminated prior to 1998. I think that is admirable, but by then, how many more sites will we have? Is that something that would have bothered you? Would it have crossed your mind that we really have a lot of catching up to do and are not getting ahead?

Le rapport de vérification recommandait qu'AINC mette en œuvre un plan consistant à restaurer d'ici 2020 les sites à risque élevé et moyen contaminés avant 1998. Cela me paraît admirable, mais d'ici cette date, combien de sites supplémentaires vont être découverts? Est-ce là quelque chose qui vous aurait dérangé? Vous êtes-vous dit qu'il y avait beaucoup de rattrapage à faire et que nous ne progressions pas?

Ms. Fraser: Absolutely. The senator is correct. We based the recommendation on the government policy. The government has set up this fund of $3.5 billion, which would be cost-shared with departments, to address contaminated sites that existed before 1998, but we note in the report that they had identified roughly 1,600 contaminated sites; 550 had been classified as high- or medium-risk, and in the year between April 2008 and April 2009 they identified over 270 more sites and had cleaned up 58. The situation is only getting worse. They are identifying more sites as being contaminated than they are doing the remediation on.

Mme Fraser : Absolument. Le sénateur a tout à fait raison. Nous avons basé cette recommandation sur une politique gouvernementale. Le gouvernement a créé ce fonds de 3,5 milliards de dollars, qui devait être partagé entre les ministères, pour restaurer les sites contaminés qui existaient avant 1998, mais nous faisons remarquer dans le rapport que le gouvernement avait identifié près de 1 600 sites contaminés; 550 de ces sites avaient été classés comme étant des sites à risque élevé ou moyen et entre avril 2008 et avril 2009, il en a identifié plus de 270 autres et en a nettoyé 58. La situation ne fait que s'aggraver. Le gouvernement identifie les sites contaminés plus rapidement qu'il n'est en mesure de les restaurer.

The Chair: In your examination of this situation, were you able to establish clearly that the situation is exacerbating itself as opposed to staying still or improving?

Le président : Lorsque vous avez examiné cette situation, avez-vous été en mesure de démontrer clairement que la situation s'aggravait au lieu de s'améliorer ou de demeurer inchangée?

Ms. Fraser: That is correct. The situation is getting worse. There are more contaminated sites. In the year ended April 2009, more contaminated were sites identified, and the liability or the estimate of the cost to remediate those sites increased by about $50 million.

Mme Fraser : C'est exact. La situation s'aggrave. Il y a davantage de sites contaminés. Au cours de l'exercice qui s'est terminé en avril 2009, le gouvernement a identifié d'autres sites contaminés et le coût prévu de la restauration de ces sites a augmenté d'environ 50 millions de dollars.

Senator Brazeau: Thank you, Ms. Fraser, Mr. Barrett and Mr. Campbell for being with us this evening. I thought I would just step back a bit and ask perhaps more general questions, given your time allocation and your presence here with us this evening.

Le sénateur Brazeau : Merci, madame Fraser, messieurs Barrett et Campbell, d'être ici ce soir. J'aimerais prendre un peu de recul et vous poser des questions peut-être plus générales, compte tenu du temps dont vous disposez et du fait que vous êtes ici avec nous ce soir.

Ms. Fraser, you mentioned that INAC has done little to monitor and enforce compliance with existing regulations. Given your experience, have you identified similar shortcomings with other business that the Department of Indian and Northern Affairs conducts?

Ms. Fraser: I would say that is a fairly common theme throughout the audits we do. One example I will use was a recent audit that we did on child and family services where we noted that the funding formula was some 20 years old and had not been adapted to reflect the new types of services that the provincial bodies were giving. A concrete example is that the federal government was funding children taken into care but was not funding preventative services, so it is perhaps not surprising that it was, I think, eight times the Canadian average of children being taken into care. When they renegotiated the agreement with Alberta First Nations based on the Alberta model, funding went up 75 per cent.

It is frequent. We have looked at housing, education, water and the implementation of land agreements, and gaps are consistently identified throughout every one of them.

Senator Brazeau: I feel privileged to know someone who has seen the funding formulas, because I have been waiting all my life and have never seen them.

Given what you have said, how would you rate INAC's performance on the stewardship of its total operating budget? Equally important, given the audits that you have conducted throughout the years, do you believe that First Nations citizens have access to the investments that are currently being made?

Ms. Fraser: I do not think we have ever found a problem per se with the actual management of funds. The problem is that the programs are not getting the results or meeting the objectives that have been set out, and significant gaps remain, be it in the level of education, in the housing available to First Nations people or in the quality of water. I do not think the department is necessarily mismanaging the funds available, but it is having enormous difficulty getting the results that one would expect and helping the people get the quality of life that every other Canadian is enjoying. Why would First Nations have less environmental protection than any other Canadian?

Those are the kinds of issues with which I am concerned, and I am sure that in large part the department would respond. I think that in large part it is due to funding.

Senator Brazeau: Do you believe the department has been taking a long time to respond to your recommendations over the years?

Ms. Fraser: Yes.

Senator Brazeau: My final question is on the issue of third-party management. To my knowledge, there are two triggers that initiate the process for third-party management. One is running a

Madame Fraser, vous avez mentionné qu'AINC n'avait pas fait grand-chose pour surveiller et assurer le respect des règlements existants. Compte tenu de votre expérience, avez-vous identifié des lacunes comparables auprès d'autres ministères que celui des Affaires indiennes et du Nord?

Mme Fraser : Je dirais que c'est un thème que nous retrouvons dans la plupart de nos vérifications. Je peux vous donner comme exemple une vérification récente des services à l'enfance et à la famille qui nous a permis de constater que la formule de financement utilisée remontait à plus de 20 ans et n'avait pas été modifiée pour prendre en compte les nouveaux genres de services que fournissaient les organismes provinciaux. Un exemple concret est que le gouvernement fédéral finançait les enfants pris en charge, mais pas les services de prévention, de sorte qu'il n'est peut-être pas surprenant que le nombre des enfants pris en charge était huit fois supérieur à la moyenne canadienne. Lorsque le ministère a renégocié l'entente avec les Premières nations de l'Alberta en se basant sur le modèle albertain, le financement a augmenté de 75 p. 100.

La chose est fréquente. Nous avons examiné le logement, l'éducation, l'eau et la mise en œuvre des accords territoriaux et nous avons régulièrement constaté qu'il y avait, dans tous ces domaines, de graves écarts.

Le sénateur Brazeau : Je me sens privilégié de connaître quelqu'un qui a vu les formules de financement, parce que c'est une chose que j'ai attendue toute ma vie et je ne les ai jamais vues.

Compte tenu de vos déclarations, comment pensez-vous qu'AINC utilise son budget de fonctionnement? Tout aussi important, compte tenu des vérifications que vous avez effectuées dans le passé, pensez-vous que les citoyens des Premières nations ont accès aux investissements auxquels on procède actuellement?

Mme Fraser : Je ne pense pas que nous ayons jamais rencontré de problème au niveau de la gestion concrète de ces fonds. Le problème vient du fait que les programmes ne permettent pas d'obtenir les résultats prévus ou d'atteindre les objectifs fixés et qu'il demeure des écarts graves, que ce soit sur le plan de l'éducation, du logement destiné aux membres des Premières nations ou de la qualité de l'eau. Je ne pense pas que le ministère gère mal les fonds dont il dispose, mais il rencontre des difficultés énormes lorsqu'il s'agit d'obtenir les résultats attendus ou d'aider les gens à jouir de la qualité de vie dont tous les autres Canadiens bénéficient. Pourquoi l'environnement des Premières nations serait-il moins bien protégé que celui des autres Canadiens?

Voilà le genre de questions auxquelles je m'intéresse et je suis sûre qu'en général, le ministère serait prêt à agir. Je pense que cela s'explique en grande partie par le financement.

Le sénateur Brazeau : Pensez-vous que le ministère a beaucoup attendu avant de réagir aux recommandations que vous avez formulées au cours des années?

Mme Fraser : Oui.

Le sénateur Brazeau : Ma dernière question porte sur l'administration par des tiers. D'après ce que je sais, il y a deux éléments qui déclenchent le mécanisme d'administration par des

deficit beyond the 8 per cent marker, and the other is instances of political instability that might dampen the overall operations of First Nations communities.

For the record, my opinion is that regional INAC offices are not following their own policy on the 8 per cent figure, because if they did they would not look like good managers.

Given the work you have done, do you believe that the department is following its own policies regarding third-party management? I ask that because yesterday INAC officials giving testimony here said that there are only four communities in the country that are in some sort of financial difficulty.

Ms. Fraser: We did some work on third-party management in 2006. One recommendation we made was that the department often waits too long to assist First Nations, that there did not seem to be enough proactive assistance given until they imposed a third-party manager.

I recall that we also found they did not have exit strategies. How were they going to get out of that situation and help the First Nation reassume control over its financial affairs?

The Chair: I have been sitting on this committee for about 15 years, and the more things change, the more they stay the same.

I am not trying to put anyone on the spot, but is it not time that we say that, although this department has the best of people with the best of intentions, it is virtually impossible for them to carry out the mandate of the Indian Act when you consider education, housing, social assistance, et cetera? On education in particular, they have no infrastructure to back up a system. A province has infrastructure to deal with learning disorders and so on.

Do you not think it is time to make a major change? Some say that to continue doing the same thing with the same poor results is a sign of insanity, but this is what we are doing. This is not partisan. Administration after administration has done this. If we do not change, we will always continue to get the same results.

From your studies, can you recommend something to change this ongoing scenario?

Ms. Fraser: Senators, you can appreciate that you are well into the territory of policy, upon which we are very reluctant to comment. Every one of our audits points to significant gaps in education, housing or water quality for First Nations people as compared to other Canadians. I would say that something does have to change. It will be difficult, and the solutions will not come overnight, but we just do not see the kind of progress that one would expect to see. In eight or nine years you would expect to see

tiers. Le premier est le fait d'avoir un déficit supérieur à la norme de huit pour cent, l'autre étant des cas d'instabilité politique susceptibles de compromettre le fonctionnement des collectivités des Premières nations.

Pour le compte rendu, j'estime que les bureaux régionaux d'AINC n'appliquent pas leur propre politique relative au chiffre de huit pour cent, parce que s'ils le faisaient, ils ne sembleraient pas avoir agi comme de bons gestionnaires.

Compte tenu de votre expérience, pensez-vous que le ministère applique ses propres politiques en matière d'administration par des tiers? Je vous pose la question parce qu'hier, les fonctionnaires d'AINC ont témoigné devant le comité et nous ont dit qu'il n'y avait que quatre collectivités au Canada qui se trouvaient dans une situation financière difficile.

Mme Fraser : Nous avons étudié l'administration par des tiers en 2006. Nous avons constaté que le ministère attendait bien souvent trop longtemps avant d'aider les Premières nations, qu'il ne fournissait pas une aide suffisamment proactive avant d'imposer un administrateur indépendant.

Je me souviens que nous avons également constaté qu'il n'y avait pas de mécanisme permettant de mettre fin à ce type d'administration. Comment le ministère met-il fin à cette situation et aide la Première nation à reprendre le contrôle de ses affaires financières?

Le président : Cela fait 15 ans environ que je suis membre du comité et plus ça change, plus c'est la même chose.

Je n'essaie pas de placer qui que ce soit dans une situation difficile, mais le moment ne serait-il pas venu de dire que même si le ministère est composé de personnes ayant les meilleures intentions au monde, il lui est pratiquement impossible de mettre en œuvre les objectifs de la Loi sur les Indiens que ce soit dans le domaine de l'éducation, du logement, de l'aide sociale, et le reste? Pour ce qui est de l'éducation en particulier, le ministère ne dispose d'aucune infrastructure pour compléter le système. Les provinces ont une infrastructure qui leur permet de traiter les troubles d'apprentissage, par exemple.

Ne pensez-vous pas que le moment est venu de vraiment changer les choses? Certains affirment que le fait de continuer à faire la même chose en obtenant les mêmes résultats insatisfaisants est un signe d'aliénation, mais c'est pourtant ce que nous faisons. Ce n'est pas une remarque partisane. Tous les gouvernements successifs l'ont fait. Si nous ne changeons pas les choses, nous continuerons à obtenir les mêmes résultats.

En vous appuyant sur vos études, pouvez-vous recommander une mesure qui modifierait la situation actuelle?

Mme Fraser : Sénateurs, vous devez savoir que vous abordez la question des politiques, un sujet que nous sommes très réticents à commenter. Tous nos rapports de vérification ont signalé l'existence d'écarts importants sur le plan de l'éducation, du logement ou de la qualité de l'eau entre les membres des Premières nations et les autres Canadiens. Je dirais qu'il faudrait que quelque chose change. Cela sera difficile et ne se fera pas du jour au lendemain, mais nous n'avons pas vu les progrès auxquels nous

some things happen. I am not sure what the solution is, but I hope that departmental officials would be able to provide some element of solution to this.

nous attendions. On pourrait s'attendre à ce que certaines choses changent après huit ou neuf ans. Je ne connais pas la solution, mais j'espère que les fonctionnaires du ministère seront en mesure d'apporter quelques éléments de solution.

You make a good point. For example, education curricula do not exist, yet many of these responsibilities are being transferred to First Nations that are quite small and challenged, so they need a lot of support to be able to provide those services. We found that the funding to First Nations child and family services agencies was less than that going to provincial agencies. It does not make sense. Why would they not be entitled to receive the same services as the provincial agencies are provided?

Vous avez fait une excellente remarque. Par exemple, il n'y a pas de programme d'études et pourtant, la plupart de ces responsabilités vont être transférées à des Premières nations qui n'ont qu'un très petit nombre de membres et pour lesquelles cela va soulever des difficultés; elles auront donc besoin de beaucoup d'aide pour être en mesure de fournir ces services. Nous avons constaté que le financement des agences offrant des services à la jeunesse et à la famille des Premières nations était inférieur à celui qui était fourni aux agences provinciales. Cela ne semble pas logique. Pourquoi ces personnes n'auraient-elles pas le droit de recevoir les mêmes services que fournissaient les agences provinciales?

There are all these disparities, and I am not sure that the department is even aware of them or how to deal with them.

Il y a toutes ces disparités et je ne suis même pas certaine que le ministère les connaît ou sache comment les combler.

The Chair: I asked you this because of the respect that I and all Canadians have for your office and your people. It may be treading into the area of policy, but no risk, no reward, and these people deserve a reward somewhere down the line. I appreciate your answer.

Le président : Je vous ai posé cette question parce que tous les Canadiens, moi y compris, éprouvent un grand respect pour votre bureau et vos collaborateurs. Cela touche peut-être la question des politiques, mais si l'on ne prend pas de risque, on n'obtient rien et ces personnes méritent d'être récompensées à un moment donné. Je comprends votre réponse.

Senator Raine: The current situation is shocking and totally unacceptable to most Canadians. We are allowing a Third World situation to get worse and worse in our country. We need to know the numbers. Someone has to crunch the numbers and figure out how much is required to set this on a good path.

Le sénateur Raine : La situation actuelle est choquante et tout à fait inacceptable pour la plupart des Canadiens. Nous laissons une situation comparable au tiers monde s'aggraver dans notre pays. Nous avons besoin d'obtenir des chiffres. Quelqu'un doit faire des calculs et nous dire combien il faut pour repartir du bon pied.

Can your department help with obtaining those numbers?

Votre ministère pourrait-il nous aider à obtenir ces chiffres?

Ms. Fraser: I suppose theoretically we could. It is not the kind of role we usually get into because that is kind of management, and we try not to step over that line.

Mme Fraser : Je pense qu'en théorie, il le pourrait. Ce n'est pas le genre de chose que nous faisons habituellement, parce que cela se rapproche de la gestion et que nous essayons d'éviter d'aller de ce côté.

I would suspect that numbers were generated by the royal commission, and there have been a number of studies in various areas. The department should be able to give you those kinds of numbers.

Je pense que la commission royale a effectué certains calculs et il y a eu également des études qui ont porté sur divers domaines. Le ministère devrait également être en mesure de vous fournir ce genre de chiffres.

Senator Raine: Most people believe that we have studied the situation enough and that there must be a commitment to put more money in and look for positive solutions. There is such an opportunity here. This committee advocates for the First Nations across our country. Maybe it is good that you, as the Auditor General, can shine a light on the gaps. That really helps us, so thank you for being here.

Le sénateur Raine : Il y a beaucoup de gens qui pensent que nous avons suffisamment étudié la situation et que nous devons nous engager à consacrer davantage de fonds à ces questions et à chercher des solutions positives. Voici l'occasion de le faire. Le comité défend les droits de toutes les Premières nations. Il est peut-être bon que vous, la vérificatrice générale, fassiez clairement ressortir ces écarts. Cela nous aide beaucoup. Je vous remercie donc d'être venue.

Senator Peterson: You stated that INAC and Environment Canada agreed with all the recommendations contained in Chapter 6. Looking at those recommendations and their responses, quite a few of them will depend primarily on future levels of funding and will require additional funding in future years. There are a few clauses like that.

Le sénateur Peterson : Vous avez déclaré qu'AINC et Environnement Canada avaient accepté toutes les recommandations du chapitre 6. J'ai regardé les recommandations et leurs réponses, et j'ai constaté qu'un bon nombre d'entre elles exigeaient principalement qu'on affecte des fonds suffisants et qu'il fallait prévoir des fonds supplémentaires pour les années qui viennent. Il y a un certain nombre de clauses de ce genre.

Would it be unreasonable to ask the department — that is, now that you have these recommendations and their response — to have a move-forward strategy where they could put both a realistic timeline and numbers to it, whatever the numbers are, so that we could track it? Otherwise, as you said, we are going backwards. We identify more things than have been cleaned up. That is the only way we can have any hope of getting out of this.

Serait-il déraisonnable de demander au ministère — c'est-à-dire, maintenant que nous avons ces recommandations et sa réponse — d'adopter une stratégie davantage axée sur l'avenir, basée sur un échéancier réaliste et sur des chiffres quels qu'ils soient, de façon à pouvoir suivre les progrès? Si nous ne le faisons pas, nous allons, comme vous l'avez dit, certainement régresser. Nous identifions plus rapidement les nouveaux sites que nous les restaurons. C'est la seule façon qui nous permette d'espérer nous en sortir.

Ms. Fraser: Absolutely; that is why in my opening statement I mentioned an action plan that would indicate what specifically they will do, who will do it, by when, and what resources it will require. I would add for them in particular what is the source of funding. Will it be new funding, or will they simply take it from another program, which is what happens at times?

Mme Fraser : Absolument, c'est la raison pour laquelle j'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, un plan d'action qui préciserait la nature du travail à accomplir, les organismes qui devront l'effectuer, les délais à respecter et les ressources nécessaires. J'ajouterais, pour eux en particulier, les sources de financement. S'agira-t-il d'un financement nouveau ou le ministère sera-t-il tenté de prendre des fonds à un autre programme, ce qu'il fait parfois?

We advocate quite a lot that there be specific action plans in response to their agreement to recommendations and that the committee actually ask for that and then ask for regular follow-up. In six months or a year from now, the committee can ask them where they are. They can appear before the committee and say what they have accomplished and whether they have met their deadlines. We use their action plans to do our follow-up work. Depending on the commitments the department has made, we go back in and say, "Have you done what you said you would do?"

Nous sommes tout à fait en faveur d'élaborer un programme d'action précis en réponse à leur adoption des recommandations et nous invitons le comité à demander ce plan d'action et à faire ensuite un suivi régulier. Dans six mois ou dans un an, le comité pourrait demander au ministère où il en est. Les fonctionnaires pourront comparaître devant le comité pour expliquer ce qu'ils ont fait et s'ils ont respecté leur échéancier. Nous nous servons de leurs plans d'action lorsque nous faisons un suivi. En nous fondant sur les engagements qu'a pris le ministère, nous revenons faire une étude et nous demandons aux fonctionnaires : « Avez-vous fait ce que vous aviez dit que vous alliez faire? »

Senator Peterson: We will tell them that you insist upon this, then.

Le sénateur Peterson : Nous leur dirons que c'est ce que vous demandez.

Ms. Fraser: They know that we ask for this.

Mme Fraser : Ils savent que nous le demandons.

Senator Patterson: I would like to ask about the Reserve Land and Environment Management Program and the development of a training strategy. I am trying to look for something positive in this grim scenario you have painted for us, Ms. Fraser. I see that there has been a lack of commitment to this program since it was created in 2005 and that it has remained a pilot project. However, I understand that in their response to your findings, the department has indicated that a sustainable source of funding for the Reserve Land and Environment Management Program has been secured through the Aboriginal economic development action plan.

Le sénateur Patterson : J'aimerais poser une question au sujet du Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves et de l'élaboration d'une stratégie de formation. J'essaie de trouver des éléments positifs dans le sombre tableau que vous nous avez brossé, madame Fraser. Je constate que le ministère n'a pas fait grand-chose pour mettre en œuvre ce programme depuis sa création en 2005 et qu'il est demeuré un projet pilote. Je crois toutefois savoir qu'en réponse à vos conclusions, le ministère a fait savoir qu'il avait trouvé une source de financement permanent pour le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves grâce au plan d'action économique pour les Autochtones.

Are you aware of how much more funding will now be allocated on an annual basis for this training? Based on your initial, earlier findings, do you think this funding might be sufficient to meet the needs of First Nations?

Connaissez-vous le montant du financement supplémentaire qui sera affecté annuellement à cette formation? En vous fondant sur vos conclusions précédentes, pensez-vous que ce financement répondra aux besoins des Premières nations?

Ms. Fraser: I will ask Mr. Barrett to respond to the question about funding.

Mme Fraser : Je vais demander à M. Barrett de répondre à votre question sur le financement.

Mr. Barrett: First, I want to emphasize that in their response they say "We have secured a source of funding." That came after our audit, however, so we have not verified that number. From the earlier programs, I believe the numbers were in the ballpark of $5 million a year for training that they were able to reallocate, but they identified a need to be in the ballpark of $8 million or $9

M. Barrett : Premièrement, je tiens à souligner que le ministère a déclaré dans sa réponse : « Le ministère a reçu une source durable de financement. » Cette affirmation est postérieure à notre vérification et nous n'avons donc pas pu vérifier ce chiffre. D'après les programmes précédents, je crois que le ministère a réussi à réaffecter une somme d'environ cinq millions de dollars

million a year. They were able to do only a little more than half of what they originally anticipated on the training side. They had no new funding at the time, so they were providing limited training. In summary, they said, "We have some new funding now under the action plan," but we have not seen those numbers yet.

par an à la formation, mais il a calculé que le besoin s'élevait à huit ou neuf millions de dollars par an. Le ministère a réussi à faire un peu plus de la moitié de ce qu'il prévoyait faire initialement dans le domaine de la formation. Il n'a pas obtenu de fonds nouveaux jusqu'ici, de sorte qu'il n'a pu fournir qu'une formation limitée. En résumé, le ministère a dit : « Nous avons obtenu un financement nouveau dans le cadre du plan d'action » mais nous n'avons pas encore vu ces chiffres.

Senator Patterson: That answers my question. Thank you very much.

Le sénateur Patterson : Voilà qui répond à ma question. Merci.

Senator Brazeau: Returning to the earlier points, I have to agree with Senator St. Germain that the more things change, the more they stay the same. I remain hopeful that, 20 or 30 years down the road, my kids will not have to fight the same battles that others have fought and we continue to fight.

Le sénateur Brazeau : Pour revenir à des remarques antérieures, je suis obligé d'être d'accord avec le sénateur St. Germain lorsqu'il dit que, plus ça change, plus c'est la même chose. J'espère quand même que dans 20 ou 30 ans, mes enfants n'auront pas à livrer les batailles que d'autres ont livrées et que nous sommes en train de livrer.

You have conducted a number of audits within the department and have made some good recommendations — some have been taken up; others have not. As parliamentarians, what can we do with some of the work that you have done and with your findings to try to effect change in policy in the department? I know that talking about policy falls outside the purview here, but I am sure you must have recommendations to parliamentarians as to how we can try to effect that type of policy change from within so that individuals benefit, so that we can measure progress when it is made under different programs, and so that we can see that people are benefiting from the investments that are being made. Whether people believe that they are not enough or, perhaps, too much, we do not know.

Vous avez effectué un certain nombre de vérifications dans ce ministère et formulé de bonnes recommandations — dont certaines ont été mises en œuvre. En tant que députés, que pouvons-nous faire pour essayer de modifier les politiques du ministère en nous appuyant sur la recherche que vous avez effectuée et sur vos conclusions? Je sais que vous ne pouvez pas parler des politiques du ministère, mais je suis sûr que vous pouvez recommander à des parlementaires des façons de modifier les politiques de l'intérieur pour que cela profite aux personnes, pour que nous puissions mesurer les progrès réalisés dans le cadre des différents programmes, pour que nous puissions constater que les gens profitent des investissements effectués. Nous ne savons pas si les gens pensent que ces investissements sont suffisants ou non.

Ms. Fraser: First, I think that the various studies the Senate does are comprehensive and helpful in identifying issues and bringing issues and information to light. You do a lot of really serious work in that regard. That is very useful.

Mme Fraser : Premièrement, je pense que les diverses études que le Sénat effectue sont globales et aident à préciser les problèmes et à les faire connaître. Vous faites de l'excellent travail dans ce domaine. Cela est fort utile.

If I knew the solution, we would be making recommendations in our report. The only thing is that Canadians become more aware of what the situation actually is through that and, perhaps, through political pressure — that is, calling the department in to answer to this and to ask them what they will do about respecting the engagements and commitments they have made, as well as getting them to do the action plans and to be specific about progress and holding them to account for that. Beyond that, I am not sure there is a lot more that can be done, actually.

Si je connaissais la solution, elle figurerait dans les recommandations contenues dans notre rapport. La seule chose que je puisse dire est que les Canadiens se sensibilisent progressivement à la situation grâce à des choses comme celles-ci et peut-être grâce aux pressions politiques — c'est-à-dire demander au ministère de répondre aux recommandations, de dire ce qu'il va faire pour respecter ses engagements, d'élaborer des plans d'action, d'en suivre la mise en œuvre et de lui demander de rendre des comptes à ce sujet. À part cela, je ne sais pas très bien si l'on peut faire davantage.

Senator Brazeau: I will take advantage again of your appearance here. I know that this falls outside our mandate, but accountability is a two-way street. In some cases, there is lack of accountability in First Nations communities, and we have to admit there is a lack of accountability within the department as well. However, the current government introduced an audit clause with the contribution agreements that allows the government to go in and audit First Nations communities within a five-year period, upon signature of those contribution agreements.

Le sénateur Brazeau : Je vais profiter encore une fois du fait que vous êtes ici. Je sais que cela ne relève pas de votre mandat, mais la responsabilité va dans les deux sens. Dans certains cas, les collectivités des Premières nations ne rendent pas toujours compte de l'emploi de leurs fonds et nous devons admettre que le ministère ne le fait pas non plus. Le gouvernement actuel a toutefois introduit dans les accords de contribution une clause de vérification qui permet au gouvernement d'intervenir et de procéder à une vérification dans les collectivités des Premières nations, à l'intérieur d'une période de cinq ans, après la signature de ces accords de contribution.

In your opinion, will that improve accountability in terms of deliverables in those contribution agreements and accountability from the leadership in those First Nations communities to their citizens?

Ms. Fraser: I am not sure that audit is always the best way to achieve accountability. We did a report in 2002 or 2003 on reporting requirements and the reports that a typical First Nation had to produce for five government departments. We found that there were over 200 reports a year and five different financial statements. The Treasury Board Secretariat then did their own study and found that for just the Department of Indian and Northern Affairs, First Nations in this country produced 60,000 reports a year. That means, on average, one report every three days.

The department does not like me talking about this, because they say they have corrected it since. We will do a follow-up to see if they actually have, but there is an enormous cost to producing all of these reports, and we were strongly advocating that government departments needed to get coordinated together, ask for one financial statement, not five, and there were only a limited number. There are 630 First Nations. Certainly there is a way to accumulate all that information that all these departments could use it more efficiently and have those resources address the needs of First Nations people.

Audit is required, but the First Nations are all audited in order to get their funding every year. If they do not have those audited financial statements produced, they do not get their funding. There is already a fair bit of audit that goes on. The issues of accountability to First Nations people go far beyond the question of audit.

Senator Brazeau: I apologize for saying that was my last question, because that necessitates one final short one. In your opinion, then, do you believe that the department actually reads these 60,000 reports?

Ms. Fraser: No. We looked and they do not.

Senator Brazeau: Thank you.

The Chair: Ms. Fraser, I suppose we are looking for a visionary person with experience and knowledge. I personally look to you, and I am sure this committee has a great amount of respect for you. We operate in a non-partisan fashion. If we did not, I would not chair it, because then we would lose sight of the objectives of serving the constituency we have been asked to serve.

The governments have made small steps. I can think of ministers who have tried. I go back to Ministers Nault, Stewart, and Prentice. There is a litany of them if I go back over the 26 years I have been here, from the House of Commons over to the Senate.

À votre avis, ce mécanisme va-t-il renforcer la responsabilité financière tel que prévu dans ces accords de contribution ainsi que la responsabilité des dirigeants de ces Premières nations envers leurs membres?

Mme Fraser : Je ne suis pas certaine qu'une vérification soit toujours la meilleure façon d'amener un organisme à rendre des comptes. Nous avons préparé un rapport en 2002 ou 2003 sur les obligations déclaratives et sur les rapports que la plupart des Premières nations doivent produire pour cinq ministères. Nous avons découvert qu'elles devaient préparer plus de 200 rapports par an et établir cinq séries d'états financiers. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectué sa propre étude et a découvert que, pour le seul ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, les Premières nations du Canada produisaient 60 000 rapports par an. Cela veut dire, en moyenne, un rapport tous les trois jours.

Le ministère n'aime pas beaucoup que je parle de cette question, parce qu'il affirme avoir corrigé la situation. Nous avons fait un suivi pour voir si c'était vraiment le cas, mais il demeure que la préparation de tous ces rapports coûte très cher et que nous avons vivement invité les ministères à coordonner leur action, à demander une série d'états financiers et non pas cinq, et pour limiter le nombre des rapports demandés. Il y a 630 Premières nations. Il doit bien y avoir le moyen d'obtenir tous ces renseignements, de façon à ce que les ministères les utilisent plus efficacement et pour que ces ressources répondent aux besoins des membres des Premières nations.

La vérification est une étape nécessaire, mais les Premières nations font toutes l'objet d'une vérification pour obtenir leur financement annuel. Si elles ne produisent pas des états financiers vérifiés, elles n'obtiennent pas de financement. Il se fait donc déjà un bon nombre de rapports de vérification. La question de la responsabilité des dirigeants envers les membres des Premières nations va bien au-delà de la question de la vérification.

Le sénateur Brazeau : Je vous prie de m'excuser d'avoir dit que ce serait ma dernière question, parce que j'ai besoin de vous en poser une petite dernière. À votre avis, pensez-vous que le ministère lit effectivement ces 60 000 rapports?

Mme Fraser : Non. Nous avons examiné cet aspect et il ne le fait pas.

Le sénateur Brazeau : Merci.

Le président : Madame Fraser, je pense que nous cherchons quelqu'un qui allie expérience, connaissances et vision d'avenir. J'éprouve pour vous, tout comme, j'en suis sûr, les membres du comité, beaucoup de respect. Nous fonctionnons selon un mode non partisan. Si ce n'était pas le cas, je ne pourrais présider le comité, parce que nous risquerions de perdre de vue l'objectif qui est de servir les électeurs, comme ils nous ont demandé de le faire.

Les gouvernements progressent par petites étapes. Je pense aux ministres qui ont essayé de progresser. Je pense aux ministres Nault, Stewart et Prentice. Il y en a toute une série, quand je pense aux 26 ans que j'ai passés ici, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat.

I know we went off the subject tonight, but I cannot apologize, because we have so much respect for you and your staff, like Ronnie Campbell and Frank Barrett. You bring a wealth of knowledge and experience.

On behalf of the committee, I want to thank you for coming tonight and for being the people that you are and doing the job that you are doing. Thank you and God bless.

Ms. Fraser: Thank you, senator.

The Chair: I will suspend for five minutes and then we will go in camera.

(The committee continued in camera.)

Je sais que nous nous sommes un peu écartés du sujet ce soir, mais je ne vais pas m'excuser, parce que nous avons vraiment beaucoup de respect pour vous et vos collaborateurs, comme Ronnie Campbell et Frank Barrett. Vous nous apportez beaucoup de connaissances et d'expérience.

Au nom du comité, je vous remercie d'être venus ce soir, d'être qui vous êtes, et de faire le travail que vous faites. Merci, et que Dieu vous bénisse.

Mme Fraser : Merci, sénateur.

Le président : Je vais suspendre la séance pour cinq minutes et nous siégerons ensuite à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Poste-payé
Lettermail Poste-lettre
1782711
OTTAWA

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

Tuesday, November 17, 2009

Indian and Northern Affairs Canada:

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships;

Sara Filbee, Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development;

Peter Traversy, Director General, Planning and Resource Management;

Wendy Stewart-Fagnan, Director, Office of the Federal Interlocutor;

Brenda D. Kustra, Director General, Governance Branch.

Wednesday, November 18, 2009

Office of the Auditor General of Canada:

Sheila Fraser, Auditor General;

Ronnie Campbell, Assistant Auditor General;

Frank Barrett, Principal.

TÉMOINS

Le mardi 17 novembre 2009

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Sara Filbee, sous-ministre adjointe, Terres et développement économique;

Peter Traversy, directeur général, Planification et gestion des ressources;

Wendy Stewart-Fagnan, directrice, Bureau de l'Interlocuteur fédéral;

Brenda D. Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance.

Le mercredi 18 novembre 2009

Bureau du vérificateur général du Canada :

Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;

Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint;

Frank Barrett, directeur principal.

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca